



3 1761 07485534 7

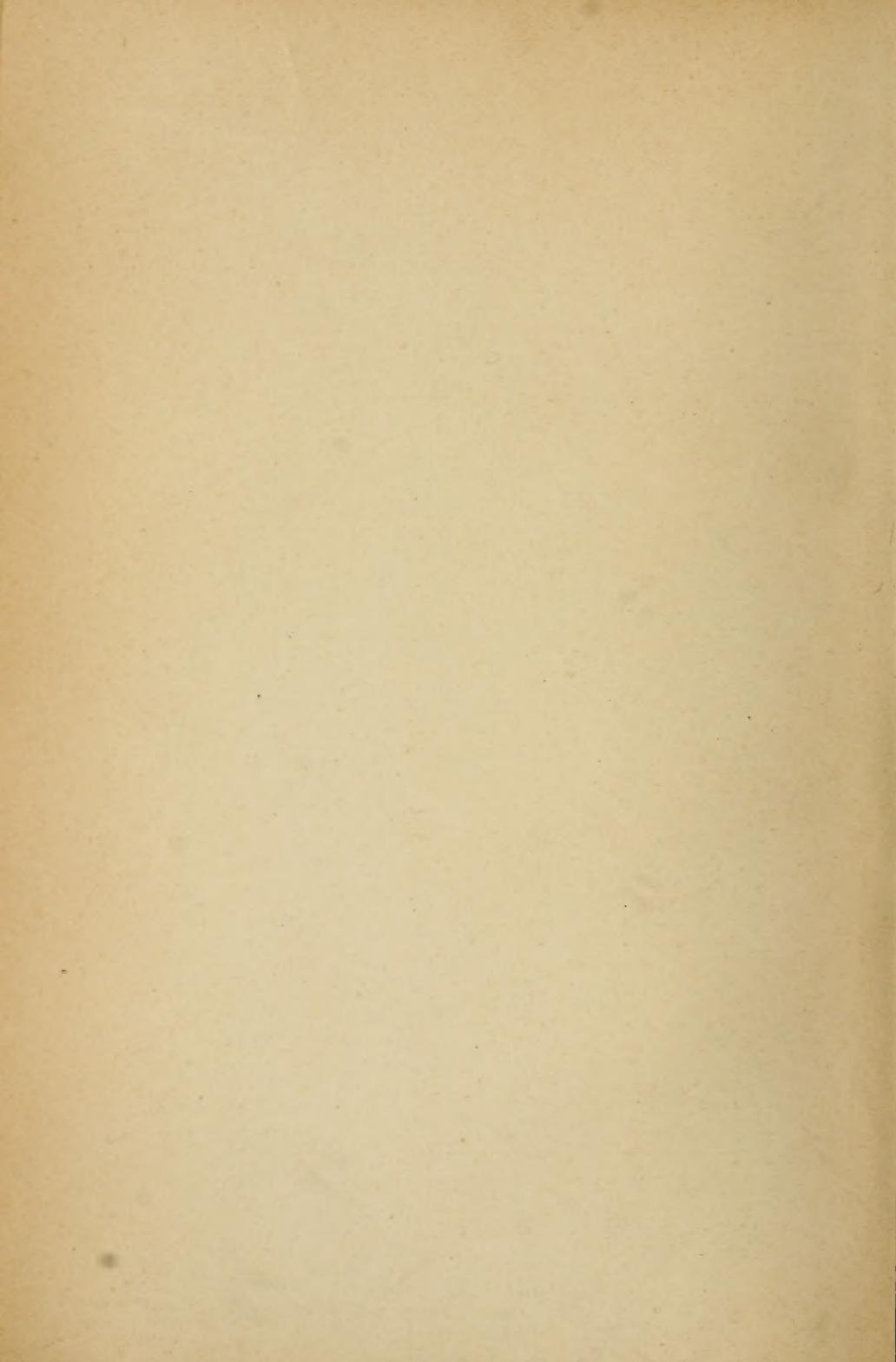
H. Herrfahrdt
Das Problem der
berufsständischen
Vertretung



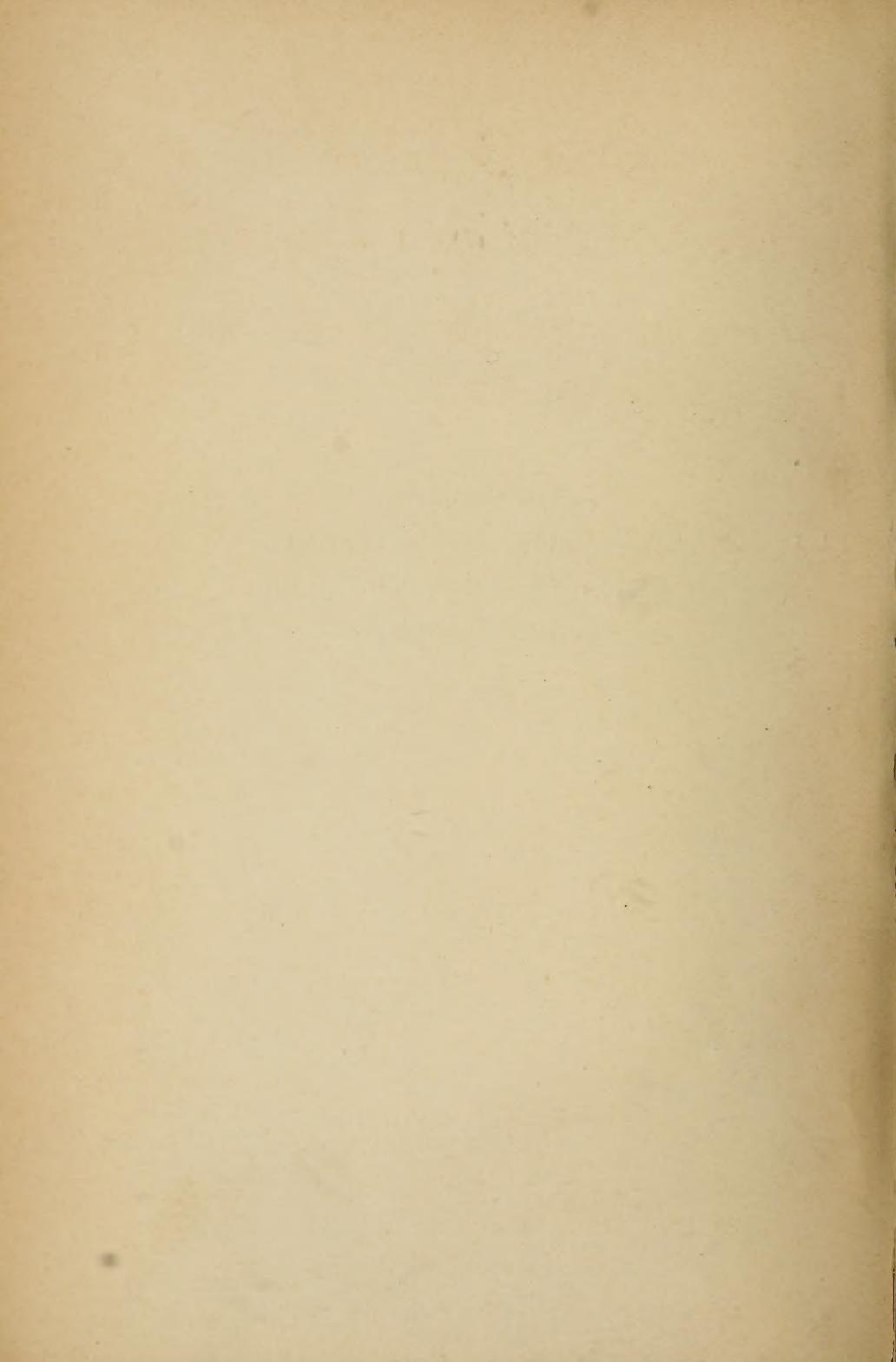


Presented to
The Library
of the
University of Toronto
by
Mrs. Raymond Daniell

4



Das Problem
der berufsständischen Vertretung
von der französischen Revolution
bis zur Gegenwart



Das Problem
der berufsständischen Vertretung
von der französischen Revolution
bis zur Gegenwart

Von
Heinrich Herrfahrdt



Deutsche Verlags-Anstalt
Stuttgart und Berlin 1921

JF
1061
H4

640288
14.8.56

Alle Rechte vorbehalten

Copyright 1920
Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart

Druck der
Deutschen Verlags-Anstalt in Stuttgart



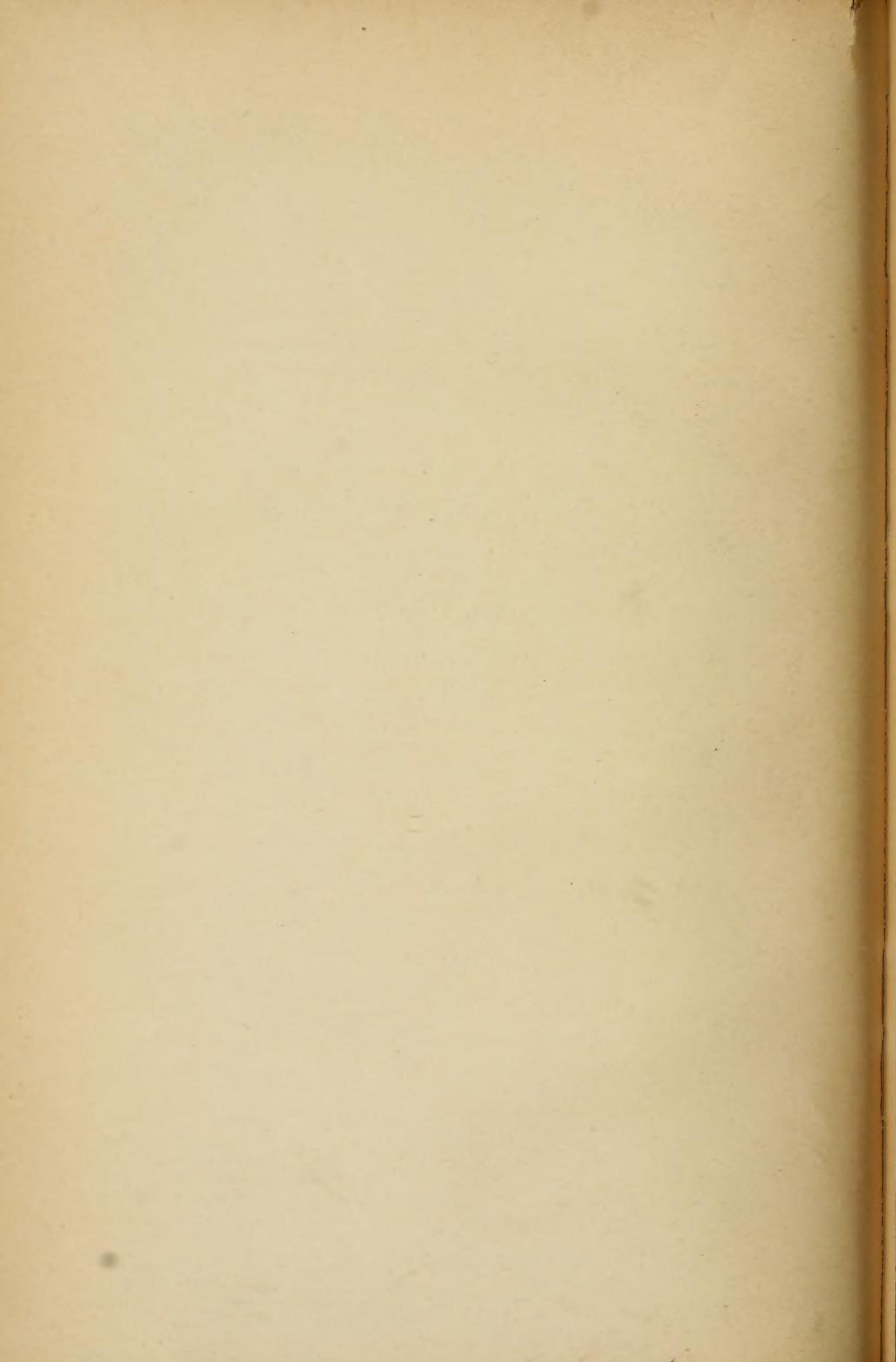
Dem Andenken meines Bruders

W i l h e l m

der am 10. Mai 1915

den Heldentod

starb



Inhalt

Einleitung: Bedeutung des Problems der berufsständischen Vertretung für die Gegenwart. Plan der Untersuchung	15
--	----

Erster Teil

Die geschichtliche Entwicklung des Problems

Einteilung in Zeitabschnitte auf Grund der Entwicklung im wirklichen Verfassungsleben	19
---	----

1. Abschnitt

Von der französischen Revolution bis 1848: Berufsständische Parlamente als Fortsetzung altständischer Einrichtungen	19
I. Gegenströmungen gegen den atomistischen Gesellschaftsbegriff in der französischen Revolution: Sieyès, Mirabeau	20
II. Ständisch gegliederte deutsche Parlamente. Gegensatz der alten (Geburts-) und der neuen (Besitz- und Bildungs-) Stände, aber gemeinsame Ablehnung des allgemeinen gleichen Wahlrechts	21
III. Schrifttum dieser Zeit: Vorliebe für das ständische Wahlrecht auf allen Seiten, trotz verschiedener Ausgangspunkte	23
1. Naturrechtlicher Individualismus (Rationalismus): Kottck, Krug, Pölig	23
2. Organische Staatslehre	
a) auf geschichtlicher Grundlage: Dahlmann, Schloffer	25
b) auf spekulativer Grundlage: Ahrens, Hegel	28
3. Theologische Staatslehre: Stahl	28
IV. Ergebnis: Die ständische Gliederung der Volksvertretung als Mittel, die führenden Schichten der Gesellschaft verfassungsmäßig zur Geltung zu bringen. Geringer Einfluß der Staatstheorien auf die Entwicklung	29

2. Abschnitt

Von 1848 bis 1918: Der berufsständische Gedanke unter dem Einfluß des modernen Parteilebens; seine praktische Überwindung und gleichzeitige theoretische Neubegründung ohne Aussicht auf Verwirklichung	31
---	----

a) Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung bis 1870

Wiederanknüpfung an die Entwicklung vor 1848. Die Unfruchtbarkeit des Kampfes zwischen den geschlossenen Ständen führt zum Prinzip der freien Parteibildung und zum Siege des allgemeinen gleichen Wahlrechts	32
---	----

b) Das Schrifttum der Zeit von 1848 bis 1870

I. Die alte Lehre	36
Absterben der bisherigen Theorien unter dem Eindruck des sich entwickelnden Parteilebens. Realpolitische Ablehnung des ständischen Wahlrechts (v. Rochau). Die letzten Vertreter der alten Lehre: Stahl, Bluntschli.	
II. Die neue Lehre	40
Neue Begründung der Forderung berufsständischer Vertretung: Schutz der wirklichen Volksinteressen gegen ihre Entstellung durch das Parteiwesen. Vorläufer der neuen Lehre: Febr. vom Stein, Hegel, Baader, Sismondi	41
Systeme der neuen Lehre: Levita, Chalhbäus, Ahrens, Walter, v. Mohl, Pland	45
III. Vergleich der alten und der neuen Lehre	52
Der Begriff des „organischen“ in der alten und der neuen Lehre. Die Wirkungslosigkeit der neuen Lehre.	

c) Bismarck

I. Entwicklung seiner Stellungnahme zum Wahlrechtsproblem: Bismarck als Vertreter des alten ständischen Prinzips bis 1851	58
Seine wachsende Neigung zum freien Wahlrecht bis 1871	59
Kampf mit den Parteien im neuen Reich	61
Die Parteien weder Träger des nationalen Einheitsgedankens noch sachgemäße Berater der Regierung. Die Gefahr des Berufspolitikerturns	63
Die alten Parteibegriffe leben nur noch als Agitationsmittel weiter	64

II. Bismarcks praktische Folgerungen daraus:

1. Der Plan eines berufsständischen Wahlrechts für Reichstag und preussisches Abgeordnetenhaus	65
Undurchführbarkeit dieses Planes; die Organisation der Berufsstände muß aus dem Volk kommen. Starke Monarchie als Voraussetzung für ein berufsständisches Parlament	67
2. Der Volkswirtschaftsrat als beratendes Nebenparlament. Vorläufige Einrichtung eines preussischen Volkswirtschaftsrats	69
Plan der Ausdehnung auf das Reich	72
Ablehnung durch den Reichstag	72
Gründe der Gegner	72
Bevorzugung von Einzelnen	73
Frage der Stimmenverteilung	74
Frage der grundsätzlichen Berechtigung einer Interessenvertretung	78
Furcht vor der Zurückdrängung des Reichstages durch den Volkswirtschaftsrat	79

III. Bismarcks Bedeutung für die Entwicklung des Problems der berufsständischen Vertretung:

Der Kampf zwischen Volks- und Parteiinteressen als erlebte Wirklichkeit	
Erkenntnis der Voraussetzungen für die Lebensfähigkeit berufsständischer Vertretungen.	81

d) Die weitere Entwicklung bis 1918

Epigonenhafter Charakter dieser Zeit.

I. Schriften über Soziologie des Parteiwesens; geringer Einfluß derselben auf die Entwicklung unseres Problems	83
--	----

II. Vorschläge für berufsständisches Wahlrecht. Ursachen ihrer Erfolglosigkeit. Schäffle. Wahlreform im Königreich Sachsen. Das berufsständische Wahlrecht in Parteiprogrammen	84
---	----

III. Der berufsständische Gedanke im Ausland.

1. Frankreich: Reaktionäre Richtung (Ecole d'association catholique) und soziologische Richtung (Benois)	88
2. England: Keine Neigung für berufsständische Gliederung des Parlaments; Gründe dafür. Beratender Einfluß der Berufsorganisationen. Plan eines Industrie parlaments	90

- IV. Weitere soziale Entwicklung in Deutschland.
 Aufblühen der Berufsverbände. Ihr Einfluß auf die Parteien.
 Kampf der Klassen um die Staatsgewalt 92
 Vorübergehende Milderung dieses Kampfes während des Welt-
 krieges.
 Einigungsgedanke.
 Erfolge des Einigungsgedankens auf wirtschaftlichem Gebiet
 (Arbeitsgemeinschaften), aber nicht auf politischem Gebiet.
 Der Zusammenbruch.
- V. Schriften der Kriegszeit über berufsständische Vertretung.
 Anderweitige Lösungsversuche: Kulturpolitische Bewegung in
 Österreich (R. Scheu), Organische Demokratie (F. Weltisch) . . . 95

3. Abschnitt

- Die Gegenwart: Der berufsständische Gedanke unter dem Ein-
 fluß des Räteystems 99
- a) Die geschichtlichen Grundlagen des Räteystems
- Der Begriff der Diktatur des Proletariats im Sozialismus 99
 Proudhons Bedenken gegen das allgemeine gleiche Wahlrecht . . . 100
 Die Pariser Kommune als Vorbild der proletarischen Diktatur bei
 Karl Marx: Abhängigmachung des Abgeordneten von seinen
 Wählern durch Vereinigung von gesetzgebender und vollziehender
 Gewalt, Abberufbarkeit der Abgeordneten und stufenförmigen Auf-
 bau des Staates auf Gemeinderäten. Anmittelbare Anteilnahme
 des Einzelnen am Staatsleben 101
- b) Entwicklung des Räteystems in Rußland bis zur Ver-
 fassung vom 10. Juli 1918
- Die Arbeiterräte bis zum Siege des Bolschewismus 104
 Lenin. Die Arbeiterräte als „Vortrupp des Proletariats“ 104
 Die Verfassung vom 10. Juli 1918. Ausschließung der Besitzenden
 vom Wahlrecht 107
 Allgemeiner Charakter des russischen Räteystems 108
- c) Die Entwicklung des Rätegedankens in Deutschland
- Die A.- und S.-Räte als vorläufige Revolutionsorgane bis zur
 Einberufung der Nationalversammlung 111
 Der Kampf um die Erhaltung des Räteystems 112
 Cohen und Kaliski 113
 Verschärfung der Lage im Februar 1919. Der Standpunkt der
 Regierung. Generalstreik. Nachgeben der Regierung 114
 Der 2. Rätekongreß 118
 Antrag der Unabhängigen: Räte-diktatur 118

Antrag Cohen-Kaliski: Produktionsräte, Kammer der Arbeit . . .	121
Der Regierungsentwurf. Reichswirtschaftsrat	126
Nachlassen der Spannung. Sieg der Regierung. Art. 165 der Reichs- verfassung	127
Das Schrifttum der Gegenwart: Wiederaufnahme der berufsständischen Gedanken früherer Zeit. Wirtschaftsparlament als Mittel zum Wiederaufbau. Ansichten über die Zusammensetzung einer Berufs- kammer	129
Gegenwärtige Lage: Schwäche des parlamentarischen Staates, Gegner- schaft aller lebendigen Volksträfte	132
Vergleich des deutschen mit dem russischen Rätegedanken: Entwicklung vom proletarischen zum berufsständischen Rätegedanken. Frage der Staatsform des deutschen Rätegedankens noch ungelöst . .	133
d) Die Bedeutung des Räteystems für das Problem der berufsständischen Vertretung	
Der Gedanke der berufsständischen Vertretung wird auf die Interessen der breiten Massen zugespißt und dringt in das Volksbewußt- sein ein. Die organisierten Klassen und wirtschaftlichen Gruppen treten als neue Machtträger auf und fordern Einordnung in den Staat	135

Zweiter Teil

Systematische Untersuchung des Problems

1. Gründe für die Forderung berufsständischer Vertretungen in Schrifttum und Verfassungsgeschichte	
a) Abstufung des Wahlrechts	
Stärkere zahlenmäßige Vertretung bestimmter Volksklassen im Gegen- satz zum gleichen Wahlrecht; Kampf der alten Stände um ihre Privilegien, Bevorzugung der Kulturträger durch den Rationalis- mus; Bevorrechtung der Arbeiterklasse im russischen Räteystem. Lebensbedingungen dieser Vertretungsformen	141
b) Sachliche Vertretung der Volksinteressen	
Schutz der wirklichen Volksinteressen gegen Entstellung durch Par- lamentarismus und Parteiwesen. Neue berufsständische Lehre der fünfziger Jahre, Bismarcks Kampf gegen das Parteiwesen; Schutz der proletarischen Interessen bei Marx und im Räteystem; Gegenwärtiger Kampf um sachliche Politik und Entpolitisierung der Wirtschaft	144
Geltungsbedingungen dieser Gründe; die Unvollkommenheit der Par- teien als Ausdrucksmittel des Volkswillens und als Bindeglied zwischen Staat und Volk	145

Praktische Folgerungen dieser Gesichtspunkte:

1. Ausschließung des Mehrheitsprinzips zwischen Berufsvertretern,
2. Spezialisierung der Vertretungen, jeweilige Ausschaltung der Unbeteiligten,
3. Stufenförmiger Aufbau der Vertretungen 148

e) Eingliederung der mächtigen Berufsverbände in den Staat

Notwendigkeit, den wirklichen Volkskräften Anteil am Staatsleben zu geben.

Verdrängung der alten Stände durch die Parteien im 19. Jahrhundert.

Gegenwärtige Zurückdrängung der Parteien durch die Berufs- und Wirtschaftsverbände. Mißverhältnis zwischen Staatsform und Bau des Volkskörpers 150

Folgerungen hieraus: Stärkere Heranziehung der wirtschaftlichen Einzelvertretungen trotz rein beratender Stellung 153

2. Gründe gegen berufsständische Vertretungen

- a) Künstlich geschaffene Berufsvertretungen sind kein Ausdruck des wirklichen Lebens. Vorzug frei gewachsener Verbände 155
- b) Sachverständige Vertretung aller Interessen macht den Vertretungskörper zu umfangreich 158
- c) Vertretung der Berufsinteressen allein ist zu einseitig. Notwendigkeit der Ergänzung durch Vertreter sonstiger wirtschaftlicher und ideeller Interessen 158
- d) Unlösbarer Kampf der Interessen im Berufsparlament. Gegenwärtige Meinungen darüber, ob zwischen Berufsgruppen oder zwischen politischen Parteien Einigung leichter ist. Bedingungen, die die Einigung erleichtern und erschweren 160
- e) Herrschaft materieller Augenblicksinteressen statt großer nationaler Ziele, Zugrundegehen des Staatsgedankens. Unfähigkeit des Berufsparlaments zu politischer Führung infolge von Zersplitterung der Interessen; aber berufsständische Vertretung neben der führenden Staatsgewalt kann mittelbar die Bahn frei machen für Betätigung höherer Gesichtspunkte 162

3. Die Formen der berufsständischen Vertretung

- a) Unterschiede nach verfassungsrechtlicher Stellung, Befugnisse und Arbeitsweise 165
 1. Allein entscheidende berufsständische Vertretung 165
 2. Mitentscheidende berufsständische Rammern 166
 3. Abschwächung der entscheidenden Wirkung der berufsständischen Vertretung durch Mischung mit allgemeiner Vertretung . . . 168

4. Rein beratende und begutachtende berufsständische Kammern	168
5. Beratende und begutachtende Mitwirkung der einzelnen Berufsvertretungen in den Ministerien oder im Parlament	171
h) Unterschiede nach dem inneren Aufbau der berufsständischen Vertretungen	172
1. Große Berufsstände oder spezialisierte Berufsgruppen	172
2. Fachliche oder bezirkliche Vertretung	173
3. Horizontale oder vertikale Gliederung	174
4. Vertretung freier Verbände oder gesetzlich angeordneter Körperschaften	175
5. Dauernde Abordnung oder jederzeitige Abberufbarkeit der Vertreter	175
6. Ergänzung der berufsständischen Vertretung durch sonstige wirtschaftliche und ideelle Gruppen	176

Dritter Teil

Praktische Folgerungen für die Gegenwart

Vorbemerkung: Grenzen der Leistungsfähigkeit politischer Ideale. Wirkungslosigkeit von Theorien, die nicht mit den gesellschaftlichen Kräften rechnen. Aufgabe der politischen Wissenschaft, den vorhandenen Volkskräften Wege zu weisen, auf denen sie sich in rechtlich geordneter Form auswirken können 181

Anforderungen an die Volksvertretung:

1. Fähigkeit zur Bildung eines führenden, der Sonderinteressen gegenüber unparteiischen Staatswillens 182
2. Sachgemäße Geltendmachung aller Interessen der verschiedenen Volksklassen, Einordnung der mächtigen Wirtschafts- und Berufsverbände in den Staat, unmittelbare Beteiligung des Einzelnen am Staatsleben.

Notwendigkeit, Erzeugung des Staatswillens und Interessenvertretung auf verschiedene Organe zu verteilen. Nicht Fortschritt von der beratenden zur mitbestimmenden Interessenvertretung, sondern Stärkung des beratenden Einflusses der Interessenvertreter auf Parlament und Regierung 183

Organische Verbindung von Parlament, Regierung und berufsständischen Vertretern. Gesetzgebungsausschüsse für den Einzelfall zusammengesetzt aus Parlamentariern und Regierungsvertretern als entscheidenden Mitgliedern und Berufs- und Interessenvertretern als beratenden Mitgliedern 184

Sonstige Mittel zur Förderung sachlich-staatsmännischer Willensbildung im Parlament 187

Heranziehung der Interessenvertretungen in der Verwaltung 189

Namen- und Sachverzeichnis 191

Einleitung

Seit die französische Revolution die Volksvertretung zu einem wesentlichen Bestandteil des modernen Staates gemacht hat, wird auch der Gedanke, das Wahlrecht auf der natürlichen Gliederung des Volkes in Berufsstände aufzubauen, von mannigfachen Gesichtspunkten aus im Schrifttum erörtert und im Staatsleben zu verwirklichen versucht. Zuerst finden wir ihn anknüpfend an die Verhältnisse des alten ständischen Staates, vielfach verbunden mit der Forderung, durch organische Weiterbildung den Ständestaat an die moderne Gliederung des Volkskörpers anzupassen. Bald treten neue Gesichtspunkte hinzu, die nicht mehr in der Vergangenheit wurzeln, sondern bereits auf Erfahrungen des modernen Parteilebens aufgebaut sind. Solche Erwägungen stehen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im Mittelpunkt der Erörterungen, während die geschichtliche Anknüpfung an altständische Verhältnisse mehr und mehr in Vergessenheit gerät. In der Gegenwart finden wir die Forderung berufsständischer Vertretungen wiederum in einem neuen Zusammenhang, unter der Einwirkung des russischen Räteystems. Das vorläufige Ergebnis dieser Entwicklung ist der Artikel 165 der neuen Reichsverfassung, nach welchem die Bezirkswirtschaftsräte und der Reichswirtschaftsrat so zu gestalten sind, „daß alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung darin vertreten sind.“ Die gesetzgeberische Verwirklichung dieses Planes steht uns nun bevor.

Bei Staatsmännern und Gelehrten früherer Jahrzehnte finden wir beachtenswerte Untersuchungen über das Problem der berufsständischen Vertretung und Vorschläge zu seiner Lösung; es fehlte aber an den lebendigen Volksträften, welche fähig gewesen wären, die Entwürfe in die Tat umzusetzen. Heute, wo diese Kräfte erwacht sind und auf schnelle Verwirklichung drängen, fehlt umgekehrt der hinreichende Überblick über die Vorgeschichte. Es er-

wächst damit die Gefahr, daß die neuen Gebilde unter der ausschließlichen Herrschaft politischer Augenblicksstimmungen zustande kommen und die Vorarbeit von mehr als hundert Jahren der Wirklichkeit verloren gehen wird. Für die Wissenschaft ergibt sich daraus die Aufgabe, den bisher gewonnenen Schatz an Gesichtspunkten und Erfahrungen zusammenzufassen, zu ordnen und auf seine Beziehung zu den Problemen der Gegenwart zu prüfen. Die vorliegende Untersuchung will dieser Aufgabe nachkommen, indem zunächst die geschichtliche Entwicklung des Problems verfolgt wird, dann die gewonnenen Gesichtspunkte systematisch zusammengefaßt werden und daraus schließlich die Folgerungen für die Beurteilung der gegenwärtig zu lösenden gesetzgeberischen Aufgaben abgeleitet werden. Die Untersuchung beschränkt sich im wesentlichen auf die Entwicklung in Deutschland. Ausländische Betrachtungen und Erfahrungen sind nur herangezogen worden, soweit sie für die deutschen Verhältnisse von Bedeutung sind oder auf sie eingewirkt haben.

Erster Teil
Die geschichtliche Entwicklung des Problems

Das Problem der berufsständischen Volksvertretung ist seit der französischen Revolution im staatsrechtlichen und politischen Schrifttum fast ununterbrochen erörtert worden; es reicht aber auch in das wirkliche Staatsleben hinein, teils indem berufsständische Vertretungen tatsächlich geschaffen worden sind, teils indem wenigstens Vorschläge und Entwürfe dieser Art in der Gesetzgebung zur Erörterung kommen. Wollen wir die Entwicklung in Zeitabschnitte einteilen, so können wir dabei nur die Vorgänge innerhalb des wirklichen Staatslebens zugrunde legen. Das Schrifttum ist der wirklichen Entwicklung häufig weit vorausgeeilt und zeigt daher zu jeder Zeit eine große Mannigfaltigkeit an Gesichtspunkten, so daß es sich zur Grundlage einer zeitlichen Einteilung nicht eignet. Wir betrachten daher am besten die im Schrifttum auftauchenden Gesichtspunkte erst da, wo sie beginnen im Staatsleben selbst sich geltend zu machen.

In diesem Sinne können wir unser Problem in drei Zeitabschnitten behandeln: Der erste reicht bis zum Jahre 1848, der zweite bis zur Revolution von 1918, im dritten Abschnitt befinden wir uns gegenwärtig.

1. Abschnitt

Von der französischen Revolution bis 1848:

Berufsständische Vertretungen als Fortsetzung altständischer Einrichtungen

Rousseau hatte den Satz aufgestellt, daß der Gesamtwille des Volkes, die volonté générale, am reinsten dann zum Ausdruck komme, wenn alle Staatsbürger als Einzelne dem Staat unmittelbar gegenüberstehen, ohne durch Sondergemeinschaften, associations partielles, miteinander verbunden zu sein.¹⁾ Diese ato-

¹⁾ Contrat social, L. II. ch. 3.

mistische, unorganische Auffassung vom Staatsleben, die die französischen Verfassungen von 1791 und 1793 beherrscht und in dem Verbot aller Berufsvereinigungen durch das Edikt vom 14./17. Juni 1791 zum Ausdruck kommt, hat schon während der französischen Revolution eine Gegenströmung erzeugt, deren Träger vor allem Sieyès und Mirabeau sind. Sieyès hatte 1788 in seiner Schrift „Qu'est-ce le tiers état?“ die Gliederung der Volksvertretung in die drei Stände der Geistlichkeit, des Adels und des Bürgertums gefordert, wobei das letztere ebensoviel Stimmen haben sollte wie die beiden alten Stände zusammen. Im Jahre 1795 betont er auf Grund der Revolutionserfahrungen, daß in der Volksvertretung die drei großen Kräfte, auf denen Leben und Bewegung eines gesunden Gemeinwesens beruhe, die Landwirtschaft (l'industrie rurale), die städtische Industrie (l'industrie citadine) und das Bildungswesen (la culture d'homme), zur Geltung kommen müßten.¹⁾ Eine nähere Begründung dieser Gedankengänge finden wir 1789 bei Mirabeau,²⁾ der hier offenbar in seinen Forderungen von Sieyès beeinflusst ist. Ausgehend von dem Begriff der égalité, legt er diese dahin aus, daß jeder für das Staatsleben bedeutungsvolle Stand ebenso stark vertreten sein müsse wie jeder andere Stand von derselben Bedeutung.³⁾ Bildlich drückt er diese Forderung dann aus: Die Stände müssen sich zur Nation verhalten wie eine Landkarte zur Wirklichkeit, die Kopie muß dieselben Proportionen zeigen wie das Original.⁴⁾ Um diese oft angeführten Worte richtig auszulegen, darf nicht übersehen werden, daß für Mirabeau nicht die Kopfzahl, sondern die Bedeutung eines Standes (importance) maßgebend war für den Anspruch auf Repräsentation. Das berufsständische Wahlrecht erscheint also hier als ein Mittel, im Gegensatz zum allgemeinen gleichen Wahlrecht die für das öffentliche Leben bedeutungsvollsten Gesellschaftsschichten, namentlich den Großgrundbesitz

¹⁾ Moniteur réimprimé XXV, S. 294.

²⁾ Discours et opinions I. (1820), S. 26 ff.

³⁾ „La représentation sera égale en nombre, si chaque agrégation des citoyens choisit autant de représentants qu'une autre aussi importante.“

⁴⁾ „Les états sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique; soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original.“

und das städtische Bürgertum, im Parlament zur Geltung zu bringen.

Dieser Gedanke dringt seit 1815 auch in die Verfassungsgesetzgebung der deutschen Staaten ein, soweit sie in dieser Zeit bereits zum Konstitutionalismus übergegangen sind. Während in Frankreich die Wiederbelebung der durch die Revolution beseitigten Stände nicht in Frage kam und deshalb andere Wege zur Geltendmachung der bedeutungsvollen Gesellschaftsschichten im Wahlrecht gesucht werden mußten — so die Einführung eines hohen Zensus durch die konstitutionelle Charte Ludwigs XVIII. von 1814 —, bot sich in den deutschen Staaten die Möglichkeit, dies Ziel durch Anknüpfung des Wahlrechts an altständische Verhältnisse zu erreichen.¹⁾ Die alten Landstände waren im allgemeinen aus den drei Kurien der Prälaten, der Ritterschaft und der Städte zusammengesetzt. Der Prälatenstand hatte in späterer Zeit vielfach an Bedeutung verloren, namentlich in protestantischen Ländern. Dagegen war teilweise schon die freie Bauernschaft als neuer Stand aufgetreten, so in Württemberg und in einigen niedersächsischen Gebieten. An diese Entwicklung knüpfen die meisten der zwischen 1815 und 1848 entstandenen Verfassungen deutscher Einzelstaaten an. Der kleine ländliche Grundbesitz wird überall als vertretungsberechtigt anerkannt; die Ritterschaft, deren Mitglieder in den Landständen persönlich erschienen, wird ebenso wie die übrigen Stände nur noch durch Abgeordnete vertreten. Das Wahlrecht zu den Landtagen oder, wo diese aus zwei Kammern bestehen, das zur Zweiten Kammer, ist daher im allgemeinen auf der Gliederung des Volkes in die drei Stände des grundbesitzenden Adels, des städtischen Bürgertums und der Bauernschaft aufgebaut. Dabei ist das Wahlrecht in den Städten an die Voraussetzung der Zahlung direkter Steuern (Zensus) geknüpft, oder es ist durch besondere Bestimmungen dafür gesorgt, daß Arbeiter, Gesellen, Diensthoten und Tagelöhner vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.²⁾ Die Geistlichkeit ist bisweilen noch als besonderer Stand beibehalten, so in der bayerischen Kammer der Abgeordneten nach der Ver-

¹⁾ Vgl. zum folgenden Georg Meyer: Das parlamentarische Wahlrecht (1901), S. 106 ff.

²⁾ Beispiele für Zensus bei Georg Meyer a. a. O., S. 121 ff., für Ausschluß der in privaten Dienstverhältnissen Stehenden: daselbst S. 117, Anm. 3.

fassungsurkunde von 1818. Im übrigen gehören hohe kirchliche Würdenträger meist den Ersten Kammern an. In manchen Verfassungen treten auch die „Höhergebildeten“ als besondere Klasse im Wahlrecht auf.¹⁾ Die Verfassung des Königreichs Sachsen von 1831 enthält ferner besondere Vertreter des Handels- und Fabrikwesens. Kämpfe und Meinungsverschiedenheiten entstehen in der Wahlgesetzgebung dieser Zeit vor allem über die Frage des Stimmverhältnisses zwischen den Geburtsständen und den Besitzständen. Die Regierungen zeigen dabei vielfach die Neigung, das städtische Bürgertum gegenüber dem grundbesitzenden Adel zu bevorzugen; doch gelingt es dem letzteren überall, auch in den Zweiten Kammern eine starke Stellung zu behaupten. Besonders leicht war dies in solchen Staaten, in denen das konstitutionelle System unmittelbar, ohne die Zwischenstufe des Absolutismus, aus dem alten Ständestaat hervorging. Das war z. B. im Königreich Sachsen der Fall, wo sich die alten Stände bis 1831 erhalten haben und dann durch Vereinbarung der Krone mit diesen Ständen der Konstitutionalismus eingeführt wurde. Hier ist es dem grundbesitzenden Adel in der Verfassung von 1831 noch gelungen, selbst in der Zweiten Kammer von 75 Sitzen 20 einzunehmen, obwohl schon die Erste Kammer zum größten Teil aus Angehörigen der Ritterschaft bestand.²⁾

Die Entwicklung des Wahlrechts in Deutschland bis zum Jahre 1848 zeigt also drei treibende Kräfte: die alten Geburtsstände, die danach trachten, ihre früheren Privilegien zu erhalten oder wiederzugewinnen, das aufstrebende Bürgertum, das sich als Träger eines neuen Staatsgedankens durchzusetzen sucht, und die Regierung, die zwischen diesen beiden schwankt, um sich je nach den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen mehr auf den einen oder anderen stützen zu können. Alle drei geben dem ständisch gegliederten Wahlrecht den Vorzug gegenüber dem allgemeinen gleichen Wahlrecht, da die breiten Massen noch nicht als gesellschaftliche

¹⁾ In Braunschweig waren außer den Vertretern der Ritterschaft, der Städte und der Bauern noch 16 Abgeordnete, die den höhergebildeten Schichten angehören mußten, von den drei Ständen gemeinsam zu wählen (Neue Landschafts-Ordnung von 1832, § 60 u. 79).

²⁾ Vgl. Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen (1909), S. 123 ff.

Kräfte zur Geltung kommen und daher weder dem Staat eine Stütze bieten können noch die Macht besitzen, ihm durch ungesetzliche Formen des Widerstandes gefährlich zu werden.

Auch im staatsrechtlichen und politischen Schrifttum dieser Zeit wird trotz der grundsätzlich verschiedenen Ausgangspunkte der einzelnen Richtungen ganz überwiegend die ständische Gliederung der Volksvertretung verteidigt. Nach der philosophischen Grundlage können wir die verschiedenen Richtungen einteilen in solche, die auf die individualistische Naturrechtslehre zurückgehen, und in diejenigen, die mit dem Begriff des Staates als Organismus arbeiten; bei den letzteren haben wir wieder zu unterscheiden zwischen geschichtlich und spekulativ-vernunftrechtlich begründeten Lehren.

Von den Vertretern des naturrechtlichen Individualismus ist hier vor allem Karl v. Rotteck zu nennen. Unter Ablehnung jeder historischen, privatrechtlichen, patriarchalischen oder religiösen Begründung öffentlicher Rechte, ausgehend von der Vorstellung des Gesellschaftsvertrages, bezeichnet er als Ziel der Volksvertretung „die Herrschaft des wahren, besonnenen und beharrenden Gesamtwillens“. ¹⁾ Seine Stellung zum Wahlrecht drückt sich in der Frage aus: „Wie sichert man dem verständigeren und nach dem Charakter zuverlässigeren Teile des Volkes das Übergewicht beim Wahlakt? Oder auch, wie nötigt man selbst eine minder verständige und zuverlässige Mehrheit zu einer wenn auch nicht guten, doch wenigstens minder schlechten Wahl?“ ²⁾ In Rottecks Anschauungen über die praktische Lösung dieser Aufgabe hat sich aber im Laufe der Zeit ein Wandel vollzogen. In seinen „Ideen über Landstände“ (1819) vertritt Rotteck ein ständisch gegliedertes Wahlrecht, in welchem „das Gewicht der Wahlstimmen nach dem Maß des individuellen Interesses am Gemeinwohl oder des Beitrags zu demselben bestimmt“ werden solle. ³⁾ Dabei will er Geistlichkeit und Adel als solche nicht als vertretungsberechtigt anerkennen, sondern nur sofern sie Grundeigentum besitzen; denn nur Vermögen verbürge redliche Gesinnung. ⁴⁾ Die Notwendigkeit der Wahl nach Ständen begründet

¹⁾ Staatslexikon von Rotteck und Welcker, IV. Bd., Art. Konstitution.

²⁾ Staatslexikon, I. Bd., Artikel Abgeordnete.

³⁾ A. a. O. S. 44.

⁴⁾ A. a. O. S. 51 ff.

er damit, daß in einem in Stände gegliederten Volk bei allgemeiner Mehrheitswahl die zahlenmäßig schwächeren Stände durch Überstimmung bei der Wahl völlig unvertreten bleiben können.¹⁾ Noch 1840 vertritt Rotteck im wesentlichen denselben Standpunkt, weist aber schon darauf hin, daß eine Gliederung der Volksvertretung, die der Mannigfaltigkeit der wirklichen Berufs- und Interessengruppen entspreche, auf unübersteigliche Schwierigkeiten stoßen würde und daß daher nur eine Einteilung nach dem Vermögen und nach den Hauptklassen der Beschäftigung sowie nach Bezirken stattfinden könne.²⁾ In seinen späteren Schriften hat er dann die Forderung der ständischen Gliederung der Volksvertretung ganz fallen lassen. Das Ziel, dem verständigeren und zuverlässigeren Teil des Volkes das Übergewicht bei der Wahl zu verschaffen, hofft er nun durch Beschränkungen des aktiven und passiven Wahlrechts, namentlich in Form einer unteren Altersgrenze, zu erreichen.³⁾

Rottecks Art, in der ständischen Gliederung der Volksvertretung ein durch die zufällige geschichtliche Entwicklung gegebenes Mittel zu sehen, das je nach der politischen Gesamtlage neben anderen Mitteln sich zweckmäßig verwenden läßt, ist für die Stellungnahme des Rationalismus dieser Zeit zum Wahlrechtsproblem charakteristisch. Auch Wilhelm Traugott Krug, der sich ausdrücklich zum Rationalismus bekennt,⁴⁾ äußert sich in ähnlicher Weise. In seiner Schrift „Das Repräsentativsystem“ (1816)⁵⁾ stellt er zwei Arten vernunftgemäßer Repräsentation als möglich nebeneinander, die mathematische, die die Kopffzahl zugrunde legt, und die dynamische, die „nach dem politischen Wert und Gewicht der Glieder einer bürgerlichen Gesellschaft“ rechnet. Der letzteren

¹⁾ U. a. D. S. 42 f.

²⁾ Arefin und Rottecks Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie. III. Bd. (2. Aufl.) 1840., S. 170 ff. Rotteck führt dort aus, daß eigentlich alle Gruppen, zwischen denen Interessengegensätze möglich sind, eine eigene Vertretung haben müßten, z. B. der Altersmann und der Hirt, der Landbauer und Gewerbsmann, der Kapitalist, der Grundbesitzer und Arbeiter, der Reiche und der Arme, der Bewohner der Grenze und des Binnenlandes, des Gebirges oder der Ebene, sowie die moralischen Personen im Staat, insbesondere Schule und Kirche.

³⁾ Staatslexikon, I. Bd. (3. Aufl., 1856), S. 31 ff.

⁴⁾ Gesammelte Schriften II. Abt., I. Bd. (1834), Vorwort S. VI.

⁵⁾ Gesammelte Schriften II. Abt., I. Bd., S. 277 ff.

Methode gibt er den Vorzug, weil in ihr „der Intelligenz leicht das Übergewicht über die Masse gegeben und dadurch der Zweck der Volksvertretung besser erreicht werden kann“. Für Deutschland befürwortet er dies System außerdem, weil es sich leicht auf den vorhandenen Landständen aufbauen läßt.¹⁾ Später beantwortet er die Frage „Soll nach Ständen repräsentiert werden oder nicht?“ mit den Worten: „Auch auf diese Frage scheint man zuviel Gewicht gelegt zu haben. Wir würden sie etwa so beantworten: Wo einmal Stände sind, da repräsentiere man nach Ständen. Die ständischen Interessen werden sich dann schon ausgleichen. Wo aber keine sind, da würde es unzweckmäßig sein, sie erst einzuführen, um nach Ständen repräsentieren zu können. Denn wo Stände nicht geschichtlich im Leben des Volkes begründet sind, da ist es fast unmöglich, sie als ein lebendiges Staatsorgan ins Leben zu rufen.“²⁾

Auch der von Rotteck angeführte Gesichtspunkt, daß die ständische Gliederung der Volksvertretung ein zweckmäßiges Mittel zum Schutz der Minderheiten sei, kehrt in der rationalistischen Literatur häufig wieder. So sagt z. B. R. S. L. Pölig, man könne vom Standpunkt der Vernunft aus entweder fordern, daß die Wahl der Volksvertreter ganz frei, nach Vertrauen, erfolge, oder „daß die verschiedenen Stände und Berufsarten im Staate gleichmäßig berücksichtigt werden, damit nicht, durch den Zufall der Wahl, gewisse selbständige Zweige der menschlichen Tätigkeit im Staate entweder ganz von der Vertretung ausgeschlossen oder gegen andere zu unverhältnismäßig hervorgehoben werden.“ Von diesem Gesichtspunkt aus fordert er die gleichmäßige Verteilung der Volksvertreter auf vier Klassen: Grundbesitz, städtisches Gewerbe, geistige Berufe und Landbewohner.³⁾

Während den Vertretern des natur- und vernunftrechtlichen Individualismus das Ständeparlament als etwas grundsätzlich fernliegendes, aber bei seiner tatsächlichen Begebenheit doch als ein für allerlei Zwecke brauchbares Werkzeug erscheint, ist es für alle diejenigen, die in dieser Zeit die Auffassung von Staat und Gesell-

¹⁾ A. a. O. S. 296 ff.

²⁾ Gesammelte Schriften II. Abt., IV. Bd. (1836), S. 476 f.

³⁾ R. S. L. Pölig, Die Staatswissenschaften I. Teil, 2. Aufl. (1827), S. 212 f.

schaft als organischer Lebewesen vertreten, eine grundsätzliche Forderung. Die organische Staatslehre hat sich aus zwei getrennten Betrachtungsweisen entwickelt, einerseits auf geschichtlicher Grundlage, vor allem durch Vertiefung in die Gesellschaftsordnung des deutschen Mittelalters, andererseits auf naturrechtlich-spekulativem Wege. Als Vertreter der ersteren Richtung kommt für uns besonders F. C. Dahlmann in Frage. Im Kampf gegen die künstlich erfundenen Verfassungen des Rationalismus hat er zuerst 1815 eine aus der geschichtlichen Entwicklung organisch erwachsende ständische Volksvertretung gefordert.¹⁾ Er geht davon aus, daß sich im Mittelalter die einzelnen Stände kämpfend gegenübergestanden haben, daß in der Neuzeit dann unter dem Einfluß der Humanitätsidee ein organisch zusammengefaßtes Lebewesen aus ihnen geworden sei. Die Staatsverfassung aber sei diesen Verhältnissen noch nicht gerecht geworden. „Die Anerkennung allgemeiner Menschenrechte kann in den staatsbürgerlichen Verhältnissen nicht ausreichen. Vor Gott sind wir alle gleich, nicht aber vor den Menschen.“ Jedes politische Streben verlangt daher „eine auf dem Gegebenen gegründete Ober- und Unterordnung der Staatsglieder, welche der allgemeine Liebhaber der Menschheit gern zu gleichem Genuß und gleichen Rechten verschmelzen möchte.“ „Die vornehmlich in unserem deutschen Vaterlande klar vorliegende Aufgabe, aus den durch den Gang der Zeiten nun frei entwickelten Ständen eine kräftige Volksvertretung zu bilden, keine aus der Luft gegriffene, sondern eine, die, auf historischem Grunde ruhend, das Nacheinander der Geschichte zu einem Nebeneinander gestaltete, die jeden Stand, wie einen köstlichen Edelstein, reinigte von dem Wust der Jahrhunderte, ihm seine rechte Folie gäbe, und dann mit den übrigen zu einem schönen gemeinsamen Lichte vereinigte — diese Aufgabe hat das 18. Jahrhundert träge zurückgeschoben.“ Das Einführen einer Verfassung soll also nur ein „Auserwecken“ dessen sein, was schlummert, eine gute Verfassung wird niemals „gegeben“. „Selbst ein Moses, Lykurg und Solon gaben eine solche nicht eigentlich, sie schufen nichts von vorne an, sondern, tief versenkt in die Eigentümlichkeit ihres Volkes und seine Geschichte, ermaßen sie die Forderungen der Gegenwart nach der Vergangen-

¹⁾ Kieler Blätter, Bd. I, S. 70 ff. und S. 299 ff.

heit, ergänzten mehr oder minder glücklich, was in den früheren Zuständen unvollständig geblieben war, räumten alte Hindernisse der Entwicklung hinweg, und brachten so nicht etwa ein selbst-erdachtes Werk zum Vorschein, sondern was sich an die eigenste Natur des Volkes, an sein bestes Selbst schloß.“ „Erst in unserer neuesten Zeit, in welcher alle Forderungen des Lebens ins Allgemeine verflacht werden, hat man sich im Gegenteile versucht, hat gewisse Universalmittel, die Völker zum Glücke zu zwingen, aus-erfunden, aus diesen in kürzester Zeit Verfassungen geschmiedet, und mit einer heillosen Menschenverachtung für die Ewigkeit proklamiert.“ Demgegenüber stellt Dahlmann die Forderung auf: „Es sprieße unser künftiges Volksleben aus dem tief erkannten vergangenen hervor, unvollendet vielleicht, aber der allmählichen Vollendung fähig, warm von allen Herzen umfaßt, und wahrlich fruchtbringender, als jene starren, abgeschlossenen Treibhausverfassungen, denen die Natur nur naht, um ihre verkannte Macht an ihnen zu rächen, sie wie Spreu in die Winde zu zerstreuen, daß ihre Stätte nicht mehr gefunden wird.“ (A. a. O. S. 300 f.)

Zu einer seinen Idealen entsprechenden praktischen Lösung des Wahlrechtsproblems ist Dahlmann nicht gelangt. Sein grundsätzlicher Standpunkt kommt auch in seinen späteren Schriften zum Ausdruck, z. B. in dem Satze: die Regierung eines großen Staates müsse, um Dauer zu haben, nicht aus gleichartigen, sondern aus verschiedenartigen, so wenig als möglich aus künstlich gebildeten, so viel als möglich aus real vorhandenen Bestandteilen gebaut sein.¹⁾ Aber für die praktische Durchführung der ständischen Vertretung sieht er folgende Schwierigkeiten: Die vielen verschiedenen Stände müßten eigentlich jeder eine besondere Kammer bilden und die Zustimmung jedes einzelnen gefordert werden; denn das Mehrheitsprinzip darf nur unter Gleichartigen gelten. Den Ausweg, die Kammern lediglich als beratende Körperschaften, „für die Benutzung draußen stehender Gewalten“, einzurichten, lehnt er ebenfalls mit gutem Grund ab: „In ihnen selber ist Gewalt, die ungebraucht nicht schlummern darf; ihr Beschluß soll Tat sein.“ So gelangt er schließlich zu dem wenig befriedigenden Kompromiß des Zweikammersystems: „Zwei gleichberechtigte Kammern geben

¹⁾ Dahlmann, Die Politik (1835, 2. Aufl. 1847), § 99.

der Verschiedenartigkeit im Volke Raum, ohne die Staatseinheit in Korporationsstimmen aufzulösen.“¹⁾)

Ähnliche Gedankengänge wie bei Dahlmann finden wir bei Chr. Fr. Schloffer. Auch er fordert eine ständisch gegliederte Volksvertretung, „welche, wie sie von frühe her der deutschen Nation angehörig gewesen, so auch für die Zukunft das Richtmaß ihrer Verfassung bleiben soll.“²⁾) „Sind diese Einrichtungen durch den Drang stürmender Zeiten zerstört, so wird man das Talent des Regierenden daran zu beurteilen haben, ob er versteht, sie wieder ins Leben zu rufen und wirksam zu machen.“³⁾)

Im Gegensatz zu der geschichtlich begründeten Lehre Dahlmanns hat Karl Chr. Fr. Krause ein spekulativ-vermunftrechtlich begründetes System der organischen Staatsauffassung aufgebaut.⁴⁾) An ihn anknüpfend hat 1839 Heinrich Ahrens in seinem „Cours de droit naturel“ die Forderung eines organischen Wahlsystems entwickelt und in späteren Schriften weiter ausgebaut. Da seine Gedankengänge Elemente enthalten, die erst in dem Zeitabschnitt nach 1848 Bedeutung erlangen, werden wir an anderer Stelle auf ihn zurückkommen. Auch Hegel, der ebenfalls auf spekulativem Wege zur Verwerfung der atomistischen Staats- und Gesellschaftslehre und von da aus zur Forderung des organischen Aufbaus der Volksvertretung gelangt,⁵⁾) bringt bereits Gedanken, die in die Zukunft verweisen und daher an späterer Stelle zu betrachten sind.

Eine gesonderte Stellung sowohl gegenüber der rationalistischen wie der organischen Staatslehre nimmt Fr. J. Stahl ein. Indem er auf religiöser Grundlage das geschichtlich Gewordene als das von Gott Gewollte ansieht, wird er zum Hauptverfechter der Rechte der Monarchie und des aristokratischen Einflusses im Staat.⁶⁾) Für die Volksvertretung verlangt er die Gliederung nach fünf

¹⁾ U. a. D. § 143—145.

²⁾ Chr. Fr. Schloffer, Ständische Verfassung (1817), Vorrede S. III f.

³⁾ U. a. D. S. 95. — Als weiterer Vertreter dieser Richtung ist zu nennen: Friedr. Schmittbener, Zwölf Bücher vom Staate, III. Bd. (1845), S. 576 ff.

⁴⁾ Karl Chr. Fr. Krause, System der Rechtsphilosophie, herausgegeben von Röder (1874) (Vorlesungen, die Krause in Göttingen bis zu seinem 1832 erfolgten Tode gehalten hat).

⁵⁾ G. W. Fr. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821) § 301 ff., besonders § 308 und § 311.

⁶⁾ Fr. J. Stahl, Philosophie des Rechts, II. Bd., 2. Abt. (1. Aufl. 1837).

Ständen: Adel, Bürgerstand, Bauernstand, geistlicher Stand, Lehrstand.¹⁾ Die Ständeschafft soll aus den Auserlesenen eines jeden Standes zusammengesetzt sein und dadurch über die niederen Interessen hinausgehoben werden.²⁾ Die Gründe für Stahls Stellung zum Wahlrechtsproblem treten jedoch in diesen älteren Schriften, in denen er noch das ständische Prinzip als etwas Gegebenes und Selbstverständliches ansieht, nicht so deutlich hervor wie in seinen späteren Schriften, nach 1848. Deshalb wird auch auf ihn an anderer Stelle zurückzukommen sein.

Fassen wir die Entwicklung unseres Problems in dem Zeitabschnitt von der französischen Revolution bis 1848 zusammen, so finden wir, daß Praxis sowohl wie Theorie ganz überwiegend die ständische Gliederung der Volksvertretung befürworten. Sie erscheint als das nächstliegende Mittel, diejenigen Gesellschaftsschichten, die das öffentliche Leben bestimmen, den grundbesitzenden Adel und das gebildete und besitzende Bürgertum, auch formell im Staatsleben zur Geltung zu bringen. Gegenüber diesen treibenden Kräften sind offenbar die philosophischen Grundlagen der einzelnen Theorien von sehr geringem Einfluß gewesen. Wir sahen schon, daß die rationalistische Staatslehre das ständische Prinzip lediglich als etwas zufällig Gegebenes aufgreift und nachher ebenso leicht wieder fallen läßt. Für die organische Staatsauffassung scheint zwar der innere Zusammenhang mit der Forderung organisch aufgebauter Volksvertretungen ein engerer zu sein. Doch ist auch hier ein logisch zwingender Grund nicht vorhanden. Offen bleibt vorläufig jedenfalls die Frage, ob nicht die wirkliche Gliederung des Volkes gerade dann am treuesten in der Volksvertretung zum Ausdruck kommt, wenn durch ein völlig ungebundenes Wahlsystem es den Wählern überlassen bleibt, sich nach eigenem freien Willen zu Gruppen zusammenzuschließen. In den verschiedenen Theorien, die zur Forderung ständischer Volksvertretung gelangen, haben wir also in erster Linie nicht einen Ausfluß gewisser Grundbegriffe von Staat und Gesellschaft zu sehen, sondern vielmehr die wenn auch unbewußte Äußerung der Kräfte, die das wirkliche politische Leben dieser Zeit beherrschen: das Verlangen der führenden Schichten, ihre tatsächliche Bedeutung für den

¹⁾ A. a. O. S. 182 f.

²⁾ A. a. O. S. 144. (Ähnlich 3. Aufl., S. 318).

Staat auch verfassungsmäßig festzulegen, und das Bedürfnis der Regierungen, diese Schichten mehr am Staatsleben teilnehmen zu lassen, um sich dadurch auf sie stützen zu können.

Kämpfe um die Gestaltung des Wahlrechts treten in diesem Zeitraum noch wenig in die Erscheinung. Wesentlich ist nur der Drang nach Mitbestimmungsrecht am Staatsleben überhaupt; das Bewußtsein, daß der Einfluß einer Klasse von der Art des Wahlrechts in hohem Grade abhängig sein kann, ist noch nicht deutlich erwacht. Insbesondere nimmt die allgemein vorhandene Ablehnung des gleichen Wahlrechts nicht den Charakter eines ausgesprochenen Kampfes an, da das Proletariat noch nicht als organisierte Macht auftritt und daher niemand vorhanden ist, der sich für die Forderung gleichen Wahlrechts mit dem nötigen Rückhalt einsetzen könnte.

2. Abschnitt

Von 1848 bis 1918:

Der berufsständische Gedanke unter dem Einfluß des modernen Parteilebens

Die Ereignisse des Jahres 1848 hatten in fast allen deutschen Staaten zur Verdrängung der ständisch gegliederten Volksvertretungen durch das allgemeine gleiche Wahlrecht geführt, das nur in manchen Staaten in seiner radikalen Wirkung abgeschwächt war durch einen mäßigen Zensus oder durch das Erfordernis selbständiger Lebensstellung.¹⁾ In den folgenden Jahren trat fast überall ein Rückschlag ein. Die breiten Massen zeigten weder hinreichende Bildung, um von dem Wahlrecht einen sachgemäßen Gebrauch zu machen, noch besaßen sie das Klassenbewußtsein und die äußere Organisation als Stand, um dem Staat gegenüber eine Macht darzustellen, die imstande gewesen wäre, die durch die Revolution errungenen politischen Rechte in ruhigen Zeiten zu behaupten. Infolgedessen hoben die meisten Staaten das allgemeine gleiche Wahlrecht sehr bald wieder auf und kehrten entweder zur ständischen Vertretung zurück, oder sie gelangten zu neuen Formen, durch die ebenfalls die parlamentarische Vormachtstellung der tatsächlich maßgebenden Gesellschaftsschichten sichergestellt wurde. So brachte in Preußen die königliche Verordnung vom 30. Mai 1849 das Dreiklassen-Wahlrecht. Im Königreich Sachsen wurde durch Vereinbarung der Krone mit den alten Ständen am 15. August 1850 das durch provisorisches Gesetz eingeführte allgemeine gleiche Wahlrecht aufgehoben und Verfassung und Wahlgesetz von 1831 wieder in Kraft gesetzt.²⁾

Die Entwicklung des Wahlrechtsproblems in der Verfassungsgeschichte zeigt daher in der Folgezeit zunächst ein Wiederanknüpfen

¹⁾ Vgl. Georg Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht (1901), S. 174 ff.

²⁾ Georg Meyer a. a. O. S. 190 u. 196 f.

an die Entwicklung vor 1848. Mit den Erscheinungen, die hierdurch hervorgerufen sind, wollen wir uns zunächst beschäftigen (a). Sodann haben wir das gleichzeitige Schrifttum zu betrachten, welches ebenfalls zunächst eine Fortsetzung der bisherigen Betrachtungsweisen des Problems zeigt, daneben aber schon neue Gesichtspunkte in die Erörterung bringt, die ihren Ursprung in dem sich entwickelnden Parteileben haben (b). Den entscheidenden Schritt zur Wiederaufnahme des Gedankens der berufsständischen Vertretung in neuem Sinne finden wir dann in der staatsmännischen Wirksamkeit Bismarcks, mit dem wir uns deshalb in einem besonderen Abschnitt zu beschäftigen haben (c). Schließlicb bleibt noch die Rolle unseres Problems in Verfassungsgeschichte und Schrifttum der nachbismarckischen Zeit zu behandeln (d).

a) Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung bis 1870

Mit dem Nachlassen der revolutionären Welle übernehmen wieder wie vor 1848 die bisher maßgebenden Kreise, der Geburts- und Beamtenadel einerseits und das gebildete und besitzende Bürgertum andererseits, die Führung. Damit tritt auch der Gegensatz dieser beiden Stände und ihr Ringen um die Vormacht wieder in den Mittelpunkt des Wahlrechtsproblems. Doch machen sich jetzt neue Gesichtspunkte geltend, die dahin führen, daß beide Teile in dem ständischen Aufbau des Wahlrechts bald nicht mehr die geeignete Plattform zur Ausfechtung ihres Kampfes erblicken. Da die beiden führenden Stände einander in den meisten Fällen ungefähr die Wage halten, ist keiner von beiden imstande, dem anderen gegenüber eine solche Form berufsständischer Stimmenverteilung durchzusehen, daß die Wahrung der eigenen Interessen für alle Fälle künftiger Kombinationen gewährleistet ist. Ein Beispiel für diesen Vorgang haben wir in dem Versuch einer Wahlreform in Bayern im Jahre 1854.¹⁾ Der Entwurf der Regierung, der von dem Streben geleitet war, dem ländlichen Großgrundbesitz wieder zu seiner alten Machtstellung zu verhelfen, schlug für die Kammer der Abgeordneten an Stelle des 1848 eingeführten allgemeinen gleichen Wahlrechts ein ständisches Wahlsystem vor, wobei der Großgrundbesitz 32 Stimmen, der übrige Grundbesitz 40, die größeren

¹⁾ Vgl. v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl. (1896), Bd. I, S. 412f.

Städte 17, die Vertreter von Handel und Gewerbe 24 und die Geistlichkeit 12 Stimmen erhalten sollte. In der Begründung wird unter anderem gesagt, daß die Grundsätze des Gesetzes von 1848, das „unter den Stürmen einer leidenschaftlich erregten Zeit in großer Hast beraten und beschlossen“ worden sei, „nicht ohne guten Grund als gleich gefährlich für die Freiheit und Wohlfahrt des Volkes wie für die Kraft und Dauer der Monarchie bezeichnet“ würden. Der Ausschuß der Kammer der Abgeordneten, der in der Verwerfung des allgemeinen gleichen Wahlrechts mit der Regierung übereinstimmte, stellte dem Regierungsentwurf einen eigenen Entwurf gegenüber, der ebenfalls auf der ständischen Gliederung aufgebaut war, aber durch andere Verteilung der Stimmen — der adelige Großgrundbesitz sollte z. B. nur 8 Stimmen erhalten — die städtische Bevölkerung vor dem Überstimmtwerden schützen sollte. Die ständische Gliederung wurde begründet mit der Notwendigkeit, „solche Elemente von politischer und sozialer Bedeutung“ zur Geltung zu bringen, „die trotz ihrer Wichtigkeit numerisch so schwach sind, daß sie nicht in allgemeinen Wahlen sich geltend machen können.“ Doch auch dieser Entwurf wurde von der Kammer abgelehnt, indem er die für eine Verfassungsänderung erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht erlangte. Es verblieb also beim allgemeinen gleichen Wahlrecht, das allerdings seit seinem Bestehen durch die Voraussetzung direkter Steuerzahlung gemildert war.

Der geschilderte Vorgang ist für Wahlrechtskämpfe dieser Zeit charakteristisch. Grundsätzlich sind alle Teile einig in der Ablehnung des allgemeinen gleichen Wahlrechts und gehen an seine Abschaffung heran mit dem Bestreben, die Machtstellung des eigenen Standes für alle Zukunft in der Verfassung festzulegen; und trotzdem bleibt es schließlich beim gleichen oder wenigstens allgemeinen, nicht ständisch gegliederten Wahlrecht. Während man bisher, bei den freiwillig von den Regierungen verliehenen Verfassungen, sich mit dem Vertretensein als Stand überhaupt zufrieden gegeben hatte, ist jetzt das Verständnis für die Bedeutung des Zahlenverhältnisses in der Stimmverteilung erwacht. Damit ist aber zwischen den beiden maßgebenden Ständen ein unlösbarer Konflikt geschaffen, der schließlich damit enden muß, daß man beiderseits die Forderung ständischer Vertretung überhaupt fallen läßt und auf dem Boden eines nicht gebundenen

Wahlsystems die ständischen Interessen mit neuen Mitteln zu vertreten sucht.

In diese Entwicklung greifen nun andere wichtige Umstände ein, die dazu beitragen, die Stimmung gegenüber dem allgemeinen gleichen Wahlrecht immer günstiger zu gestalten. Mit dem Anwachsen der Großindustrie war die Arbeiterklasse als neuer Stand in die Erscheinung getreten, der über kurz oder lang eine gesellschaftliche Macht werden mußte. Für die herrschenden Stände war diese Aussicht ein Wink, den Arbeiterstand schon jetzt, wo er noch keine bestimmte politische Richtung gefunden hatte, durch Zugeständnisse auf dem Gebiet des Wahlrechts für sich zu gewinnen. Unterstützt wurde dieses Streben dadurch, daß mit dem Jahre 1848 große leitende Ideen in das politische Denken eindrangen, die nicht an den Rahmen eines Standes gebunden waren. Solche Ideen werden jetzt für die bisherigen Stände ein Mittel, um auf der Grundlage eines mehr oder weniger allgemeinen, aber jedenfalls nicht ständisch gebundenen Wahlrechts, auf dem Wege freier Parteierwerbung, ihren Einfluß auf das Staatsleben zu sichern. Für den Geburtsadel und das Beamtentum wird der Gedanke der Königtreue und Anhänglichkeit an das Herrscherhaus zum Leitsatz der Parteibildung, für das Bürgertum in gleicher Weise der liberale Gedanke und das Ziel der nationalen Einigung. Beide Teile leben in der Hoffnung, sich durch die Zugkraft ihrer Ideen eine unbedingte Mehrheit zu sichern, ohne dabei von der Unterstützung durch ein bestimmtes Wahlssystem abhängig zu sein. Eine entschiedene Stellungnahme zu den Einzelfragen des Wahlrechts, z. B. zur Frage des Sensus, des Klassen- und Pluralwahlrechts, ist insofgedessen bei keiner der Parteien vorhanden. Bezeichnend für die Auffassung dieses Zeitabschnittes sind die Worte Bismarcks am 28. März 1867,¹⁾ daß jedes Wahlrecht unter denselben äußeren Umständen und Einflüssen ziemlich gleiche Resultate gebe. Der Gedanke des allgemeinen gleichen Wahlrechts, der dem allen Privilegien abgeneigten Zeitgeist entsprach, konnte unter diesen Umständen bei Angehörigen aller Klassen und Parteien Anklang finden. Ebenso wie das liberale Bürgertum von einer Ausdehnung

¹⁾ Stenographische Berichte über die Verhandlungen des verfassungsberatenden Reichstags des Norddeutschen Bundes, Bd. I, S. 429 und Politische Reden Bismarcks, Bd. I, S. 308 ff.

des Wahlrechts den Sieg der von ihm vertretenen Staatsidee erwartete, hoffte vielfach auch das konservative Beamtentum auf Stärkung seines Einflusses durch das gleiche Wahlrecht, indem man mit der monarchistischen Gesinnung der breiten Massen rechnete. So schrieb Bismarck am 19. April 1866 an den Grafen Bernstorff: „Ich darf es wohl als eine auf langer Erfahrung begründete Überzeugung aussprechen, daß das künstliche System indirekter und Klassenwahlen ein viel gefährlicheres ist, indem es die Berührung der höchsten Gewalt mit den gesunden Elementen, welche den Kern und die Masse des Volkes bilden, verhindert. In einem Lande mit monarchischen Traditionen und loyaler Gesinnung wird das allgemeine Stimmrecht, indem es die Einflüsse der liberalen Bourgeoisienklassen beseitigt, auch zu monarchischen Wahlen führen, ebenso wie in Ländern, wo die Massen revolutionär fühlen, zu anarchischen. In Preußen aber sind neun Zehntel des Volkes dem Könige treu und nur durch den künstlichen Mechanismus der Wahl um den Ausdruck ihrer Meinung gebracht.“¹⁾

Das Ergebnis dieser Entwicklung war, daß in der Zeit zwischen 1860 und 1870 bei den Regierungen sowohl wie bei den führenden Parteien die letzten Reste von Sympathie für das ständische Wahlrecht schwanden. Unter diesen Umständen konnte im Jahre 1866 für Bismarck der Gedanke eines aus allgemeinen gleichen Wahlen hervorgegangenen Reichstages als ein geeignetes Mittel erscheinen, die überwältigende Mehrheit des deutschen Volkes und der Regierungen den Plänen Preußens geneigt zu machen.²⁾ Nachdem aber in den Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches das allgemeine gleiche Wahlrecht zur Annahme gelangt war, konnte sich die ständische Gliederung der Volksvertretung auch in den Einzelstaaten, soweit sie noch vorhanden war, nicht länger halten. Im Königreich Sachsen wurde sie 1868, im Großherzogtum Hessen 1872 beseitigt. Überreste haben sich darüber hinaus nur noch in Württemberg und in einigen Kleinstaaten erhalten.³⁾

¹⁾ H. v. Sybel, Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I., Bd. IV, S. 318 f.

²⁾ Vgl. Georg Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, S. 235 ff. und Richard August, Bismarcks Stellung zum parlamentarischen Wahlrecht, S. 68 ff.

³⁾ Vgl. Georg Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, S. 250 ff.

Zusammenfassend können wir die Entwicklung unseres Problems in der Verfassungsgeschichte von 1848 bis 1870 folgendermaßen kennzeichnen: Der Kampf zwischen Geburts- und Besitzständen wird zunächst unter beiderseitiger Ablehnung des allgemeinen gleichen Wahlrechts fortgesetzt. Die Erkenntnis der Unfruchtbarkeit dieses Kampfes zwischen den geschlossenen Ständen führt dann aber auf beiden Seiten zur Annahme des Grundsatzes der freien Parteilbildung und stärkt die Neigung, der Ausdehnung des Wahlrechts zuzustimmen. Mit dem Jahre 1870 können wir die in der Vergangenheit wurzelnden Formen ständischer Vertretung als endgültig überwunden ansehen.

b) Das Schrifttum der Zeit von 1848 bis 1870

Bei Betrachtung des Schrifttums vor 1848 hatten wir gesehen, daß Vertreter der verschiedensten staatsphilosophischen Richtungen im wesentlichen übereinstimmend die ständische Gliederung der Volksvertretungen verteidigten. Der Hauptgrund lag offenbar darin, daß man in der zufällig durch geschichtliche Entwicklung gegebenen Gliederung ein geeignetes Mittel sah, die an Kopfzahl nicht besonders starken führenden Gesellschaftsschichten im Staat hinreichend zur Geltung zu bringen, mochte diese Notwendigkeit nun rationalistisch begründet werden, daß es gelte, die urteilsfähigen Elemente hervorzuziehen, oder mit Hilfe der organischen Staatslehre, daß die verschiedenen wesentlichen Glieder des gesellschaftlichen Organismus in gleichem Grade zur Geltung kommen mußten. In der Zeit nach 1848, wo das Interesse für philosophisch begründete Staatstheorien in den Hintergrund tritt, enthüllt sich das System der ständischen Vertretung immer deutlicher als politische Forderung bestimmter Gruppen. Damit verliert es aber auch den Charakter einer grundsätzlichen Forderung, den es bisher innerhalb der organischen Staatslehre trug, und erscheint nur noch als ein Mittel, das neben vielen anderen je nach der örtlichen und zeitlichen politischen Lage zur Anwendung kommen kann. Indem sich diese auf Vorausberechnung des Wahlergebnisses eingestellte Betrachtungsweise Bahn bricht, wird nun das Ansehen des ständischen Vertretungssystems wiederum beeinträchtigt. Denn wie wir im vorigen Abschnitt gesehen haben, taucht gerade in dieser Zeit

bei den politisch führenden Ständen die Frage auf, ob sie nicht in dem Aufgeben der ständischen Bindung und in dem Übergang zur freien Parteibildung ein weit zukunftsreicheres Mittel zur Wahrnehmung ihrer Interessen sich schaffen können, mit dem sie der Gefahr zuvorkommen, daß neben ihnen ein neuer politischer Stand entsteht, der sie allmählich aus der führenden Rolle verdrängt.

Eine entschiedene Ablehnung der Wiederbelebung des ständischen Systems als einer durch die Entwicklung des Parteiwesens überholten Einrichtung finden wir zuerst bei August Ludwig v. Rochau in seiner anonymen Schrift „Grundsätze der Realpolitik“ (1853). Sein Ausgangspunkt ist der Gedanke, daß die Volksvertretung ein Ausdruck der wirklichen gesellschaftlichen Kräfte sein müsse. „Einen politisch gültigen Anspruch auf Vertretung im Repräsentativstaate hat nicht das Recht, nicht das Interesse, nicht die Zahl usw., sondern immer nur die Kraft, welche dem Recht, dem Interesse, der Zahl usw. innewohnt“ (a. a. O. S. 19). Diese Kraft sieht Rochau mehr als in der bloßen Kopfszahl in Besitz, Bildung und Ansehen begründet. Aber die dadurch gebotene Abstufung des Wahlrechts darf nicht erreicht werden durch künstliche Gliederung der Wähler nach Ständen. Denn nachdem die Parteien als neue Machtfaktoren die Stände verdrängt haben, wäre das System der ständischen Vertretung innerlich unwahr und seine Wiederherstellung durch Gesetz würde in Widerspruch zur geschichtlichen Entwicklung stehen (a. a. O. S. 91 ff.).¹⁾

Während Rochaus Gedankengänge als das treue Spiegelbild dessen erscheinen, was in der tatsächlichen politischen Entwicklung dieser Zeit vor sich geht, läßt die übrige Literatur das Rechnen mit den wirklichen gesellschaftlichen Machtverhältnissen noch auf lange hinaus vielfach vermissen. Der Versuch, durch Hinweis auf die Ungerechtigkeit oder Unvernunft des reinen Kopfszahlprinzips die Forderung eines ständisch gegliederten Wahlrechts zu begründen, kehrt noch häufig wieder²⁾ und hat sich in der politischen Tages-

¹⁾ Über die Entwicklung dieser Betrachtungsweise und ihren Einfluß auf die organische Wahlrechtstheorie vgl. Smend, Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts (1912), S. 7 ff. u. S. 20 ff.

²⁾ Hier ist zu nennen H. Zoepfl, der das preussische Klassenwahlrecht als „Notbehelf und Übergangsstufe für die Rückkehr zum Systeme der Ver-

literatur bis heute erhalten. Bei dem bedeutendsten Vertreter des Kampfes gegen den Rationalismus in dieser Zeit, Fr. J. Stahl, können wir aber wenigstens insoweit den Einfluß der politischen Zeitgeschichte bemerken, als seine Schriften seit 1848 das allmähliche Absterben des ständischen Gedankens erkennen lassen. Während Stahls Anschauungen im Jahre 1837 noch stark von der Vorstellung des eigenen Rechts der Stände beeinflusst sind, die er als „wirkliche Herrscher“ bezeichnet,¹⁾ sieht er 1856 die Stände nur noch in ihrer Bedeutung für den Staat. Stahl gibt zu, daß er vornehmlich die Interessen der Ritterschaft, der Aristokratie vertritt, aber nur insofern, als er eben in der Erhaltung des Einflusses der Aristokratie das Wohl des Staatsganzen am besten gesichert sieht.²⁾ Demgemäß erblickt er den Grund für die ständische Gliederung der Zweiten Kammer nicht darin, „die Stände als solche zu sichern, sondern kraft der ständischen Elemente die konservative Gesinnung und Macht aus der Bevölkerung herauszuheben“. Die beste Lösung sieht er daher in einer „überwiegend aristokratischen Kammer, die jedoch durch die Art der Abordnung aufs engste mit der gesamten Bevölkerung zusammenhängt“. In diesem Sinne schlägt er vor: Gemeinsame Vertretung der ländlichen Bevölkerung (Ritterschaft und Landgemeinden), wobei die Ritterschaft kopfweise, die Landgemeinden durch Wahlmänner an der Wahl der Abgeordneten beteiligt sind.³⁾ Hier haben wir also schon den Übergang vom ständischen Prinzip zum allgemeinen Klassenwahlrecht. Grundsätzlich führt er über diese Frage weiter aus: „Es ist wenigstens für größere Reiche nicht richtig, das Heilmittel und die Korrektur des revolutionären Repräsentativsystems in der Wiederbringung der strengen ständischen Dreigliederung, statt in dem Übergewicht des aristokratischen und mit ihm des konservativen Elements zu suchen, und gegen die Macht der Dinge die Landesvertretung von politischen und religiösen Prinzipien hinweg bloß auf ständische Vertretung nach Interessen oder Standesklassen“ ansieht (Grundsätze des Gemeinen Deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. (1863), II. Teil, S. 268—272). Ferner C. v. Kaltenborn, Einleitung in das konstitutionelle Verfassungsrecht (1863), S. 77 ff.

¹⁾ Stahl, Philosophie des Rechts, II. Bd., 2. Abt. (1. Aufl. 1837), S. 144.

²⁾ Stahl, Philosophie des Rechts, II. Bd., 2. Abt. (3. Aufl. 1856), Vorrede S. XIX.

³⁾ U. a. D. S. 443.

Interessen zu verweisen, statt sie von der Parteinahme für die falschen zur Parteinahme für die wahren politischen und religiösen Prinzipien zu führen.“ Zwar haben diese Gedankengänge bei Stahl nicht zu einem endgültigen Bruch mit dem Grundsatz der ständischen Vertretung geführt. Bezeichnend für seine Auffassung seit 1848 ist aber, daß er das Ziel der Volksvertretung nicht darin sieht, die Interessen der einzelnen Bevölkerungsgruppen wahrzunehmen, sondern als „national-einheitliche Vertretung“ diejenigen Schichten des Volkes zur Geltung zu bringen, auf deren loyale Gesinnung sich die Regierung stützen kann.¹⁾ Es ist damit für ihn zu einer reinen Frage des Erfolges geworden, ob sich diese Gesinnung im Einzelfall besser durch ein ständisches, beschränktes, abgestuftes oder allgemeines Wahlrecht zur Geltung bringen läßt.

Auch bei Bluntschli, der 1852 ein Wahlrecht „nach den wichtigsten Gruppen der Berufs- und Lebensweise“ gefordert hatte, finden wir in seinen späteren Schriften ein Fallenlassen des Gedankens mit Rücksicht auf die Erhaltung der Einheitlichkeit der Volksvertretung. Ursprünglich hatte er unter Bezugnahme auf Mirabeau die Forderung des berufsständischen Wahlrechts damit begründet, daß im allgemeinen Stimmrecht die organischen Verhältnisse nicht richtig zum Ausdruck kommen. Das allgemeine Wahlrecht „gewährt keinerlei Bürgschaft, daß die verschiedenen Bestandteile und Interessen des Volkes eine ihrer Bedeutung für die Nationalwohlthat gemäße Vertretung erlangen. Es setzt die Söhne über den Vater, die Gesellen über den Meister, die Diener über den Herrn, die Jungen über die Alten, die Vermögenslosen über die Wohlhabenden, die Unwissenden über die Weisen, und indem es den Massen schmeichelt, betrügt es dieselben zugleich.“²⁾

¹⁾ U. a. D. S. 327: „Der Fortschritt in der Geschichte besteht nicht in der Abwerfung des ständischen Prinzips, sondern er besteht darin, daß die bloße Ständevertretung zugleich national-einheitliche Vertretung wird.“

— U. a. D. S. 453 bezeichnet er eine Landesvertretung als berechtigt nur unter der Bedingung, „daß die Loyalität, die überall der natürliche Sinn der Bevölkerung ist, nicht durch Lehre oder Ereignisse gänzlich zerstört ist. Wenn der Rationalismus und Liberalismus im Volke wuchern, so ist keine andere Verfassung möglich als der Absolutismus, trete er sofort ein oder nach dem Zwischenstadium einer revolutionären Phase.“

²⁾ J. C. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht (1852), S. 283. Ähnlich im Deutschen Staatswörterbuch, Bd. XI (1870), S. 136 ff.

In späteren Schriften aber macht er das Bedenken geltend, daß die Wahl nach Berufsständen, indem sie die Sonderinteressen in den Vordergrund rückt, „die Einheit des Volkes und die Rechte der Gemeinschaft“ gefährden würde. Für zweckmäßiger als das berufsständische Wahlssystem hält er deshalb eine vom Staat in seinem eigenen Interesse geschaffene Klasseneinteilung der Wähler, z. B. nach Alter, Vermögen, staatlichen Leistungen und Bildung.¹⁾

Bei den bisher von uns betrachteten Vertretern des berufsständischen Systems tritt ein Absterbeprozess in die Erscheinung, der der Entwicklung entspricht, wie wir sie in der Verfassungsgeschichte derselben Zeit beobachtet haben, wenn er sich auch im Schrifttum langsamer vollzieht als in der Wirklichkeit des politischen Lebens. Der Plan, das Kräfteverhältnis zwischen den Volksschichten in ihrer Einwirkung auf den Staat durch künstliche Bindung zu regeln — mochte dieser Plan aus dem selbstsüchtigen Interesse des einzelnen Standes entsprungen sein oder aus höheren Gesichtspunkten der Vernünftigkeit oder Gerechtigkeit —, ist als ein Versuch mit untauglichen Mitteln erkannt worden. Die freie Parteilbildung tritt an seine Stelle, von allen Seiten als neues, zukunftsreiches Mittel begrüßt, sowohl Klasseninteressen wie politische Ideale zu vertreten.

Aber in demselben Zeitraum, in dem wir dieses Absterben des alten ständischen Gedankens verfolgen können, tauchen in der Literatur, zunächst fern von der politischen Wirklichkeit, neue Gedankengänge auf, die, ganz unabhängig von der Frage des Kräfteverhältnisses der Klassen, eine Vertretung nach Berufsständen fordern, und zwar gerade auf Grund von Erwägungen, die der Betrachtung des sich entwickelnden Parteilebens entsprungen sind. Sie gehen aus von der Erkenntnis, daß mit fortschreitender Arbeitsteilung und Differenzierung der Berufe die Regierungen auch mehr als bisher das Bedürfnis spüren, die wirklichen Lebensbedingungen, Interessen und Wünsche aller Volkskreise in

¹⁾ J. C. Bluntschli, Politik als Wissenschaft (1876), S. 452. — Zugunsten des berufsständischen Wahlsystems führt er außerdem an zahlreichen Stellen Gründe an, die in der Entartung des Parteiwesens liegen, worauf wir weiter unten zurückkommen werden. Auch diese Gründe haben ihn jedoch nicht hindern können, die Forderung berufsständischer Gliederung der Volksvertretung wieder fallen zu lassen.

ihrer ganzen Mannigfaltigkeit unverfälscht kennen zu lernen, daß aber die Parteien nicht geeignet sind, der Regierung eine solche Kenntnis zu vermitteln. Schon Freiherr vom Stein hatte in diesem Sinne an eine berufsständisch zusammengesetzte Volksvertretung gedacht. Sie sollte rein beratend neben der Krone stehen, so daß die Frage des Stimmenverhältnisses der Stände hier nicht brennend geworden wäre. In seinem Rundschreiben vom 24. November 1808, dem sogenannten politischen Testament, sagt er: „Heilig war mir und bleibe uns das Recht und die Gewalt unseres Königs. Aber damit dieses Recht und diese unumschränkte Gewalt das Gute wirken kann, was in ihr liegt, schien es mir notwendig, der höchsten Gewalt ein Mittel zu geben, wodurch sie die Wünsche des Volkes kennen lernen und ihren Bestimmungen Leben geben kann.“¹⁾ Bei Hegel finden wir 1821 zuerst den Gedanken, daß das Parteiwesen der Erfüllung dieser Aufgabe hinderlich sei. Er fordert, daß die Abgeordneten mit den speziellen Bedürfnissen, Hindernissen, besonderen Interessen der einzelnen Stände und Berufe bekannt seien und ihnen selbst angehörten und daß „die einfache Weise dieses Ganges nicht durch Abstraktionen und atomistische Vorstellungen gestört werde“. Die wichtige Forderung, daß „unter den Abgeordneten sich für jeden besonderen großen Zweig der Gesellschaft, z. B. für den Handel, für die Fabriken u. s. f. Individuen befinden, die ihn gründlich kennen und ihm selbst angehören“, sei aber „in der Vorstellung eines losen, unbestimmten Wählens nur der Zufälligkeit preisgegeben“. Von dem „Wählen durch die vielen Einzelnen“, sagt er ferner, „daß notwendig besonders in großen Staaten die Gleichgültigkeit gegen das Geben seiner Stimme, als die in der Menge eine unbedeutende Wirkung hat, eintritt, und die Stimmberechtigten, diese Berechtigung mag ihnen als etwas noch so Hohes angeschlagen und vorgestellt werden, eben zum Stimmgeben nicht erscheinen; — so daß aus solcher Institution vielmehr das Gegenteil ihrer Bestimmung erfolgt und die Wahl in die Gewalt Weniger, einer Partei, damit des besonderen, zufälligen Interesses fällt, das gerade neutralisiert werden sollte.“²⁾

¹⁾ v. Rönne, Staatsrecht der Preussischen Monarchie, I. Bd. (1899), S. 38.

²⁾ G. W. Fr. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821), § 311.

Ein Ausfluß dieser Gedankengänge war es offenbar auch, wenn Friedrich Wilhelm IV. in der Thronrede bei Eröffnung des Vereinigten Landtags am 11. April 1847 die Worte sprach: „Sie, meine Herren, sind deutsche Stände im althergebrachten Wortsinne, d. h. vor allem und wesentlich Vertreter und Wahrer der eigenen Rechte, der Rechte der Stände, deren Vertrauen den bei weitem größten Teil dieser Versammlung entsendet. Nächstdem aber haben Sie die Rechte zu üben, welche Ihnen die Krone zuerkannt hat usw. Das aber ist Ihr Beruf nicht, Meinungen zu repräsentieren, Zeit- und Schulmeinungen zur Geltung bringen zu sollen. Das ist vollkommen undeutsch und obenein vollkommen unpraktisch für das Wohl des Ganzen; denn es führt notwendig zu unlöslichen Verwicklungen mit der Krone, welche nach dem Befehle Gottes und des Landes nach eigener freier Bestimmung herrschen soll, aber nicht nach dem Willen von Majoritäten regieren kann und darf, wenn „Preußen“ nicht bald ein leerer Klang in Europa werden soll. Ich gebe Ihnen Mein Königlichcs Wort, daß Ich Sie nicht hierher gerufen haben würde, wenn Ich den geringsten Zweifel hegte, daß Sie Ihren Beruf anders deuten wollten und ein Gelüst hätten nach der Rolle sogenannter Volksrepräsentanten!“¹⁾

Mit besonderer Beziehung auf den Arbeiterstand taucht der Gedanke rein beratender Berufsvertretungen schon frühzeitig in

¹⁾ v. Rönne, Staatsrecht der Preussischen Monarchie, Bd. I (1899), S. 57, Anm. 1. Das Staatsideal, das Friedrich Wilhelm IV. hier vertritt, eine absolute Monarchie, die von Vertretern der Interessen beraten wird, hat mit dem mittelalterlichen Ständestaat, auf den sich der König gern beruft, in Wirklichkeit nichts zu tun, es ist eine durchaus neue Konstruktion, entsprungen aus dem Verlangen, den Absolutismus in Einklang zu bringen mit den Forderungen der Gegenwart. Gemeinsam mit dem Mittelalter ist lediglich, daß die alten Stände ebenfalls Vertreter von Interessen waren, während die Stände des Repräsentativsystems in all den Formen, die wir bisher betrachtet haben, als Vertreter von Meinungen erscheinen, wie das besonders deutlich bei Stahl zum Ausdruck kommt. Die Rechte der mittelalterlichen Stände gingen aber, da ihr Zusammenwirken mit dem Landesherren die Form der freien Vereinbarung trug, im Gegenteil erheblich über das hinaus, was nach der Lehre der konstitutionellen Monarchie den Ständen an Rechten zusteht. Wenn Friedrich Wilhelm IV. für die Krone das Recht in Anspruch nimmt, nach eigener freier Bestimmung zu herrschen, die Staatsgewalt also monistisch in einem Punkt zusammengefaßt sein soll, so liegt darin gerade der schärfste Gegensatz zum dualistischen mittelalterlichen Staat.

der katholischen Sozialphilosophie auf. Fr. v. Baader fordert 1834/35 besondere Arbeitervertretungen, die in den Ständeversammlungen das Recht haben sollen, Bitten und Beschwerden vorzutragen („Repräsentation als bloße Advokatie“), wobei ihnen Priester als Anwälte beigegeben werden sollten.¹⁾ Peter Reichensperger tritt in der Frankfurter Nationalversammlung am 16. Februar 1849 für eine Vertretung der Arbeiterklasse ein, jedoch nicht in Form des allgemeinen gleichen Wahlrechts, in dem sie nur ein Opfer der politischen Agitation und des Mißbrauchs der Worte Freiheit und Gleichheit würde.²⁾

Der bedeutendste Vorläufer der neuen berufskundlichen Lehre aber ist der französische Staatsphilosoph und politische Geschichtsschreiber Simonde de Sismondi. Er betont zuerst, daß jede Mehrheitsherrschaft eine Unterdrückung eines Volksteils durch den anderen bedeute und daß statt dessen die Versöhnung der Klassen zur Grundlage des Staatslebens gemacht werden müsse.³⁾ Aus der Verschmelzung aller verschiedenen Klassenwillen soll ein einheitlicher Staatswille hervorgehen, „in dem alle diese Willen gehört, alle Interessen zu Rate gezogen, alle Gründe vertreten werden, und der Ausdruck der höchsten Tugend, die man im Lande finden kann, erleuchtet von der höchsten Einsicht, endlich ohne Appellation über alle Fragen entscheidet.“⁴⁾ Wir finden, „daß bei einer Nation

¹⁾ Fr. v. Baaders Sämtliche Werke, herausgegeben von Fr. Hoffmann, 1851/60, Bd. VI, S. 138 und Bd. XV, S. 505, Anm. — Vgl. dazu ferner Staatslexikon der Görres-Gesellschaft Bd. I (4. Aufl. 1911), S. 528 bis 529, und Hans Reichel, Die Sozietätsphilosophie Franz v. Baaders (Diss. Leipzig 1901), S. 57 f.

²⁾ Stenographischer Bericht, herausgegeben von Wigand, Bd. VII, S. 5259 ff.

³⁾ Simonde de Sismondi, Etudes sur les constitutions des peuples libres (1836), Préface p. III. (Deutsche Übersetzung von Schäfer: Forschungen über die Verfassungen der freien Völker, 1857, Vorwort des Verfassers S. XV): „Le droit de la majorité n'est autre chose que le droit de plus fort... Nous apprendrons de là qu'une nation n'est vraiment libre et souveraine qu'autant qu'elle adopte sans cesse les voies de conciliation, et qu'au lieu de compter durement les voix, elle vise sans relâche à réunir les esprits; qu'elle n'est vraiment libre qu'autant qu'elle conserve à la souveraineté, et les moyens de les faire valoir.“

⁴⁾ U. a. D. S. 38: „Il faut, non pas la séparation des pouvoirs, mais leur coopération pour un même but, il faut, non pas la balance des forces, mais

sich ebenso viele Willen offenbaren, als sie Teile enthält, und wir begreifen bald, daß es die Aufgabe des Gesetzgebers ist, alle diese Willen in einen einzigen harmonisch zu vereinigen; eine schwierige Aufgabe, die Zeit und Umsicht erfordert, eine Aufgabe, die nur gelöst werden kann, wenn die höchste Vernunft der Nation, die höchste Tugend, die höchsten Fähigkeiten in jedem Fache, die Leidenschaften beruhigt haben, die Vorurteile zerstreut, das allgemeine Wohl augenscheinlich gemacht und gelehrt haben, das Wohl eines jeden mit dem Gemeinwohl in Einklang zu bringen, damit alle zu dem allgemeinen Willen beitragen“. ¹⁾ Das allgemeine Stimmrecht bezeichnet Sismondi als ungeeignet, der Regierung die Kenntnis der wirklichen Volksinteressen zu vermitteln, und er verlangt deshalb Vertretungen aller einzelnen Interessengruppen. „In dem Repräsentativsystem, welches gegenwärtig vorherrscht, überläßt man die Verteidigung aller dieser Interessen dem Zufall; man nimmt an, es werde sich unter den Abgeordneten der Provinzen für jedes von ihnen ein Mitglied finden und dieses Mitglied werde die Verteidigung des in Frage gestellten Interesses übernehmen. Aber diese Annahme ist zunächst unbegründet, und mehrere Interessen werden nie vertreten sein. Und selbst wenn sie es sind, so geschieht es durch Männer, die nicht im Hinblick auf ihre Einsicht in die betreffenden Fragen gewählt worden sind; es sind keine eigentlichen Sachkenner, im Gegenteil, es sind Menschen, die nicht

leur union il faut, enfin, qu'une seule volonté résulte toujours du choc et de la fusion des volontés diverses; mais de telle sorte que toutes les volontés aient été entendues, que toutes les intérêts aient été consultés, que toutes les causes aient été plaidées, et que l'expression de la plus haute vertu qu'on puisse trouver dans le pays, éclairée par la plus haute intelligence, prononce enfin sans appel sur toutes les questions.“ (Deutsche Übersetzung, S. 38).

¹⁾ U. a. D. S. 90: „Nous trouvons alors que dans une nation se manifestent autant de volontés qu'elle contient de parties, et nous concevons bientôt que l'œuvre du législateur, c'est d'harmoniser toutes ces volontés en une seule, œuvre de difficulté, de ménagement, de temps, œuvre qui ne sera accomplie que lorsque la plus haute raison de la nation, la plus haute vertu, les plus hautes facultés en tout genre, auront calmé les passions, dissipé les préjugés, mis en évidence le bien général, et enseigné à y conformer le bien de chacun, pour que tous concourent à la volonté générale.“ (Deutsche Übersetzung S. 100).

von den Interessen ihrer Klassen durchdrungen sind, die nicht geübt sind, sie zu verteidigen.“¹⁾)

Während in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts Erwägungen und Vorschläge dieser Art nur vereinzelt auftreten, gelangen sie seit 1850 unter dem frischen Eindruck des jungen Parteilebens von verschiedenen Seiten zugleich zur systematischen Verarbeitung und führen zu einer theoretischen Neubegründung der Forderung berufsständischer Vertretung in Formen, die gegenüber den bisher entwickelten Systemen charakteristische Unterschiede aufweisen. Dabei ist es nicht zu verwundern, daß die Vertreter der neuen Gesichtspunkte sich vielfach ihres Verhältnisses zu den bisherigen Theorien nicht deutlich bewußt werden und daher ihre eigenen Gedanken mit den durch die Entwicklung bereits überholten Gedanken ihrer vermeintlichen Vorläufer verquicken.

Als erster hat Karl Levita in seinem Buch „Die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung im repräsentativen Staat der Gegenwart“ (1850) die neuen Gründe für eine berufsständisch aufgebaute Verfassung im Zusammenhang entwickelt und zur Grundlage eines Systems gemacht. Als seine Vorläufer nennt er selbst unter anderen Dahlmann, Rotteck und vor allem Sismondi, an den er sich eng anlehnt.

Levita verlangt von den Volksvertretern, daß sie „in lebendiger mündlicher Diskussion, nach reifer Beratung, nachdem sich die Einseitigkeit der Ansichten der Einzelnen gegeneinander ausgeglichen und die Ecken und Ranten aneinander abgestoßen haben, ihre Beschlüsse fassen“ (S. 33). Das aus dem allgemeinen Stimmrecht hervorgegangene Parlament sei dieser Aufgabe nicht gewachsen. In ihm würden die Fähigsten verdrängt durch „Agitatoren, welche hinter der Larve eines erheuchelten Patriotismus

¹⁾ M. a. D. S. 141: „Dans le système de représentation qui prévaut aujourd'hui, on abandonne au hasard la défense de tous ces intérêts; on suppose que dans les députations des provinces, il se trouvera bien quelque membre appartenant à chacun d'eux, et que ce membre prendra la défense de l'intérêt compromis. Mais d'abord cette supposition est toute gratuite, et plusieurs intérêts ne se trouvent jamais représentés. Ensuite s'ils le sont, c'est par des hommes qui n'ont point été choisis en raison de leur intelligence des questions débattues; ils ne sont point ce qu'on appelle des spécialités, au contraire, ce sont des hommes qui ne sont point pénétrés des intérêts de leurs classes, qui ne se sont point exercés à les défendre.“ (Deutsche Übersetzung S. 151.)

und des Volkswohles ihre eigensüchtigen Absichten verstecken“ (S. 188). Die politische Erziehung des Volkes für das Wahlrecht bleibe mangels vorbildlicher politischer Führer erfolglos. Die Ernennung der Abgeordneten soll daher nicht den Parteien, sondern den Interessen übertragen werden. „Die Parteien, diese großen Brüche der Nation, haben ihr ganz festes Symbol, ihre durch die Leidenschaft geforderten und durch die Ehre genehmigten Verpflichtungen, ihre Prinzipien, über die man sich nicht vergleichen kann, ohne Überläufer genannt zu werden. Allein die Freiheit erheischt beständige Vergleiche, denn ein Wille kann einem entgegengesetzten Willen nicht ohne Knechtschaft unterworfen werden“ (S. 221).¹⁾ Die Vertreter der berufsständischen Korporationen bringen im Gegensatz zu denen der Parteien „eine durch die Erörterung bereits gereifte, bereits ausgearbeitete, dem Stoße entgegengesetzter Meinungen bereits unterworfenene und folglich zu Modifikationen vorbereitete Meinung“ mit (S. 222).¹⁾ Unter den Vorschlägen, die Levita für den Aufbau einer berufsständischen Verfassung macht, ist nun besonders wichtig die Forderung, daß in der Volksvertretung alle Interessen und Gruppen, die zueinander in Gegensatz treten können, einzeln vertreten sein müssen, so in der Landwirtschaft Eigentümer, Pächter, Meier und Tagelöhner, in den Städten Außenhandel, Binnenhandel, Kleinhandel, Unternehmer, Handwerker und Arbeiter der verschiedenen Gewerbe, ferner Kirchen, Universitäten, Akademien, Lehrerkollegien, Advokaten, Ärzte und Gelehrte (S. 222 ff.).¹⁾ Alle diese Gruppen sollen sich zu freien Körperschaften zusammenschließen (S. 252 f.).

Sier finden wir also einen wesentlichen Unterschied gegenüber den bisher betrachteten Systemen. Die Theorie und Praxis der ständischen Vertretung vor 1848 hatte stets nur die großen, allgemeinen Gruppen der Bevölkerung, wie Großgrundbesitz, städtisches Bürgertum und Bauernstand, zugrunde gelegt, um deren Gewicht als feste geschlossene Stände zur Geltung zu bringen. Namentlich Stahl hat stets betont, daß bloße Privatinteressen keinen Anspruch auf Vertretung im Staate haben.²⁾ „Stand in politischer Bedeutung ist der Lebensberuf nur insofern er auch eine

¹⁾ Nach Sismondi, a. a. O. S. 136 ff. (Deutsche Übersetzung S. 146 ff.).

²⁾ Stahl, Philosophie des Rechts, II. Bd., 2. Abt., 1. Aufl. (1837). 181 f., 3. Aufl. (1856), S. 441 f.

Einheit des politischen Interesses und der politischen Stellung bewirkt, daher nur in jenen seinen großen Gruppen (Landbau, Gewerbe und Handel, geistliche Pfllege), und nur im Zusammenhang mit dem örtlichen und obrigkeitlichen Verbande.“¹⁾ Levita lehnt demgegenüber die Rückkehr zu den ständischen Vertretungen der Zeit vor 1848 auf das entschiedenste ab. Er sieht in dem Auftreten der geschlossenen Stände als „mächtiger politischer Körper“ einen die Staatseinheit gefährdenden Rückfall in den mittelalterlichen Feudalstaat (S. 172) und betont gerade die Notwendigkeit, das Parlament in eine Fülle kleiner Interessengruppen aufzulösen, in denen alle möglichen Gegensätze sich geltend machen und sich von Fall zu Fall immer neue Gruppierungen der Interessen bilden. Während Stahl, wie wir sahen, von den großen Gruppen der Gesellschaft, mögen sie nun als Stände oder als Parteien auftreten, die Geltendmachung einer einheitlichen Staatsgesinnung erwartet und nur unter dieser Voraussetzung die Volksvertretung überhaupt für berechtigt hält, erblickt Levita in den Grundätzen der Parteien nur Phrasen, hinter denen sich selbstsüchtige Bestrebungen von Parteimännern unter Verdunkelung der wirklichen Volksinteressen verbergen, und er erwartet gerade von der Geltendmachung der Einzelinteressen in ihrer ganzen Kontretheit und Mannigfaltigkeit am ehesten die Möglichkeit einer Einigung und den Sieg des Gemeinsamen und Übergeordneten. Für das Verständnis dieser Auffassung Levitas ist von Wichtigkeit, daß die berufsständische Vertretung bei ihm nicht selbst als Träger des Staatswillens erscheint, sondern als neben einer starken, politisch führenden Regierung stehend gedacht ist, der sie in erster Linie das Tatsachenmaterial zur Bildung eines vernünftigen Willens an die Hand geben soll (S. 239: „Man muß auch hier den hören, welcher Hunger hat, um seinen Hunger zu stillen, allein, wenn man, statt seinen Hunger zu stillen, Befehle von ihm annähme, so würde sein Hunger die ganze Gesellschaft in Hungersnot stürzen“). Levita hält deshalb auch den Vorwurf, der gegen die bisherigen Systeme ständischer Vertretung zu erheben war, daß sie einen Kampf der Interessen auf Tod und Leben provozieren und das öffentliche Interesse hinter den Einzelinteressen zurücktreten lassen, auf seine

¹⁾ Stahl, a. a. O., 3. Aufl., S. 322.

Vorschläge nicht für zutreffend (S. 254). Die Gegensätze beseitigen zu wollen durch ein Wahlsystem, das die Unterscheidung der Interessen nicht anerkenne, bedeute in Wirklichkeit nur ein Schließen der Augen. Die Einzelinteressen sollen Gelegenheit haben, sich geltend zu machen, aber es soll ihnen überall das Interesse des Staates gegenübergestellt werden (S. 255). Um dieses Ziel auch innerhalb des Parlaments zu erreichen, entwickelt Levita folgenden Plan: Schon die Gemeindevertretungen sollen auf der berufsständischen Gliederung aufgebaut sein. Im Rahmen der Gemeindepolitik sind alle Einzelinteressen und ihre Beziehungen zum Gesamtinteresse am klarsten zu durchschauen. Kräftige Gemeinden bilden daher die Grundlage des Staates und „die große Schule der Wissenschaft der Gesellschaft und des Patriotismus“ (S. 235).¹⁾ Die Landesvertretung selbst soll zur Hälfte aus Vertretern der berufsständischen Korporationen, zur Hälfte aber aus Vertretern der Gemeinde-, Bezirks- und Provinzialverwaltungen bestehen, die das Gesamtinteresse gegenüber den Sonderinteressen geltend zu machen haben (S. 260).

Ungefähr gleichzeitig mit Levita hat H. M. Chalvbaus einen ähnlichen Plan entwickelt. Er schlägt eine Gliederung der Wähler nach etwa fünf Hauptständen vor, innerhalb deren eine weitere Klasseneinteilung nach der Höhe des Einkommens erfolgen soll. Bemerkenswert ist seine Rechtfertigung der Vertretung von Sonderinteressen: „Wollte man gegen diesen Wahlmodus einwenden, daß ja eben nicht die einzelnen Interessen, sondern das Ganze zu vertreten sei, daß jeder, wes Standes er sei, sich gerade von seinen partikularen Sonderinteressen frei zu machen habe, so ist dies insofern richtig, als jeder den Sinn und Willen mitbringen soll, diese Interessen auszugleichen und zu harmonisieren; nichtsdestoweniger aber sind sie doch gerade der Gegenstand der Ausgleichung und Vereinbarung; es gehören mithin nicht nur sachkundige, sondern auch erleuchtete, über den nächsten Vorteil hinaus aufs allgemeine Wohl blickende Vertreter dazu, und gerade die sachkundigsten werden, ja müssen die unbefangenen sein, weil nur sie das Ganze und in der Tiefe jedwedes Standesinteresses die Fäden erkennen, mit welchen das Gedeihen eines mit dem des anderen verschlungen

¹⁾ Sismondi, a. a. O. S. 102 (Deutsche Uebersetzung S. 114).

ist.“ Wahrhaft Sachverständige werden die gegenseitige Bedingtheit der Klassen viel eher erkennen, als „fachunkundige, nur von abstrakten Prinzipien ausgehende Redner“. Das demokratische Prinzip „der absoluten Gleichheit und Abolition aller Standesunterschiede“ ist hierzu am wenigsten geeignet. „Denn nicht durch Negation der Stände werden sie ausgeglichen und beglückt, sondern durch Harmonisierung ihrer gleichmäßig geltend gemachten Interessen.“¹⁾

Auch Heinrich Ahrens hat seit 1850 seine schon oben erwähnten Gedanken über berufsständische Vertretung unter dem Eindruck der Erfahrungen des Parteilebens weiter ausgebaut. In der „Organischen Staatslehre“ (1850) fordert er noch neben einer ersten, berufsständischen Kammer eine zweite Kammer auf Grund des allgemeinen Wahlrechts, um in dieser die „Einheit und Totalität des Volkslebens“ zum Ausdruck zu bringen. Später ist er zum völligen Bruch mit dem atomistischen Wahlssystem gelangt, weil es eine „Knechtung und Ausbeutung der Wählermasse durch festgeordnete Autoritäten oder durch Parteiführer“ möglich mache.²⁾ Er schlägt deshalb für die Erste Kammer eine Zusammensetzung aus Provinzialvertretungen vor, die ihrerseits wieder aus Gemeinde- und Kreisvertretungen hervorgehen sollen. Für die Zweite Kammer aber fordert er eine Gliederung nach Bildungs- und Berufskreisen. Als solche nennt er: Religionsgesellschaften, Gelehrte, Künstler, Bildungsanstalten, öffentliche Sittlichkeits- und Wohltätigkeitspflege, sowie die verschiedenen Zweige von Bergbau, Forst- und Landwirtschaft, Gewerbe und Handel, dazu noch Vertretungen der Richter, Anwälte, Verwaltungsbeamten und des Heeres.³⁾

Von Vertretern der katholischen Staatslehre, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Parteiwesens die Forderung berufsständischer Volksvertretung begründen, ist hier vor allem Ferdinand Walter zu nennen. Unter Berufung auf Hegel, Bluntschli, Trendelenburg und Dahlmann fordert er eine Vertretung nach Berufsclassen, um die Erfahrensten und Tüchtigsten jeder Klasse im Parlament zur Geltung bringen zu können, ein lebendiges Band

¹⁾ H. M. Chalybäus, System der spekulativen Ethik (1850), II. Bd. S. 282 ff.

²⁾ Ahrens, Naturrecht, II. Bd. (6. Aufl. 1871), S. 377 ff.

³⁾ A. a. O. S. 385 ff.

zwischen Wähler und Abgeordneten herzustellen und die Schäden des Parteiwesens zu beseitigen.¹⁾ Ferner weist er auf die Bedeutung der Korporationen für das öffentliche Leben hin, insofern sie Gemeinfinn, Unterordnung und Standesehre pflegen.²⁾ Besonders auffallend äußert er sich über die Gefahren des Parteiwesens: Das politische Interesse führt bei einem Volk leicht dahin, daß sich stehende Vereine bilden, entweder um durch Besprechung politischer Fragen sich über eine gemeinschaftliche Ansicht zu einigen, oder zu praktischen sozialen Zwecken, oder gar um auf den Gang der Regierung durch Petitionen oder bei den Wahlen oder sonst in irgendeiner Weise einzuwirken. Die in solchen Vereinen herangebildete Parteiansicht und Parteirichtung wird „zu einer von der Staatsgewalt nicht mehr zu bewältigenden und daher deren Autorität verdunkelnden und untergrabenden Macht“. Durch Agitation mittels Presse und Versammlungen „erwächst aus den Vereinen eine Klubherrschaft, welche nach den Umständen den konstituierten Behörden hindernd oder gar sie dominierend entgegentritt. Es ist daher für die Staatskunst sehr wichtig, dem Trieb nach politischen Vereinen in den staatlich organisierten Korporationen und Genossenschaften eine Befriedigung zu ermöglichen, und auch allgemeine politische Diskussionen in dieselben zu ziehen. In der Natur derselben liegt von selbst etwas, das gegen die obigen Nachteile und Gefahren schützt.“³⁾

In abweichender Weise, aber aus denselben Gründen wie die bisher Genannten, vertritt Robert v. Mohl den Gedanken berufsständischer Vertretungen. Auch er wirft den bestehenden Parlamenten mangelhafte Kenntniss der Volksinteressen und schwachen

¹⁾ Ferdinand Walter, *Naturrecht und Politik* (1863), S. 306 ff.

²⁾ *U. a. D.* S. 299 f.

³⁾ *U. a. D.* S. 322 ff. — Aus der katholischen Staatslehre sei hier noch ein Wort von C. E. Jarcke (*Prinzipienfragen*, 1854, S. 199) angeführt: „Das Gezänk derselben (der Parteien) verbirgt aber der Regierung gerade das, wovon ständische Einrichtungen ihr Kenntniss gewähren sollten: die wirklichen, tatsächlich vorhandenen Bedürfnisse, Interessen, Wünsche, Rechte und Beschwerden ihrer Untertanen.“ — Im übrigen gehört hierher vor allem Konstantin Frank, *Vorschule der Physiologie der Staaten* (1857), S. 196 (über Parteiherrschaft), *Naturlehre des Staates* (1870), S. 278 f. (über die Gefahr des Mißbrauchs der Mandate), S. 316 ff. (über Parteiwesen), und S. 344 ff. (über berufsständische Vertretung).

Eifer um das Gesamtwohl vor; zur Abhilfe fordert er Sondervertretungen aller Gattungen von Rechten und Interessen. In jedem Fall sollen immer nur diejenigen Sondervertretungen vom Staat zur Mitwirkung herangezogen werden, die an der betreffenden Angelegenheit wirklich beteiligt sind. Nur für Angelegenheiten der Gesamtheit (Auswärtige Angelegenheiten, Verfassungsfragen, Organisation der Staatsverwaltung, Staatshaushalt, Heerwesen, Staatsbürgerliche Rechte, Gesetzgebung über Rechtspflege, Teile des Polizeiwesens) sind sämtliche Sondervertretungen zu einer Kammer zu vereinigen, in der die Stimmenzahlen nach der Bedeutung der einzelnen Gruppen für das Volksleben festzulegen sind. Die Sondervertretungen teilt Mohl in drei Klassen: 1. materielle Gruppen (Groß- und Kleingrundbesitz, Gewerbe, Handel, Arbeiter), 2. geistige Gruppen (Kirchen, Wissenschaft, Kunst), 3. räumliche Gruppen (Gemeinden).¹⁾

Ganz abseits der übrigen Literatur wie des politischen Lebens hat Karl Christian Pland seit 1852 sein System des „Berufsstaates“ entworfen.²⁾ Sein Ausgangspunkt liegt nicht auf politischem, sondern auf wirtschaftlichem und sozialetischem Gebiet, nämlich in der Kritik der lediglich auf dem Egoismus des Einzelnen aufgebauten individualistischen Wirtschaftsordnung. Die Rettung sieht er in der Errichtung einer neuen Gesellschafts- und Staatsordnung auf der Grundlage von Berufsgenossenschaften, welche nach oben hin bis zu zentralen Vertretungen jedes einzelnen Berufes ausgebaut, das gesamte wirtschaftliche und soziale Leben im Sinne der sittlichen Aufgaben der Gesamtheit planmäßig lenken sollen.³⁾ Sie haben die Aufgabe, für die richtige zahlenmäßige Verteilung der Bevölkerung auf die einzelnen Berufe und für die

¹⁾ R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I (1860), S. 409 ff. — Aus seiner hieran anschließenden Stellungnahme zu anderen Systemen berufständischer Vertretung ist für uns vor allem bemerkenswert seine Ablehnung der Vorschläge Stahl's, die er als willkürlich konstruiert zur Unterstützung von Junkerinteressen bezeichnet (S. 446 f.). — Ferner Bd. II (1862), S. 21 f. (über Schäden des allgemeinen Stimmrechts).

²⁾ R. Chr. Pland, Katechismus des Rechts oder Grundzüge einer Neubildung der Gesellschaft und des Staates (1852); Sechs Vorträge über die rechtlichen und bürgerlichen Aufgaben der deutschen Nation („Ulmer Vorträge“, 1866); Testament eines Deutschen (1881, zweite Ausgabe 1912).

³⁾ Testament eines Deutschen, S. 581 ff.

zweckmäßigste örtliche Verteilung zu sorgen, wobei die Berufsfreiheit zugunsten der Berufstüchtigkeit eingeschränkt werden soll, sie regeln die Preise und Löhne; sie sorgen für Beseitigung menschenunwürdiger und sittlich nicht berechtigter Berufsarten und für Verbesserung der Betriebsformen im Sinne der Befreiung und Veredelung der menschlichen Arbeit. Die Berufsgenossenschaften sollen zu Selbstverwaltungskörpern ausgebaut werden, indem sie ihren Mitgliedern gegenüber ein Recht zum Einschreiten bei Verletzung der Berufspflichten oder der Berufslehre haben, der Gesamtheit gegenüber aber für die Pflichterfüllung ihrer Mitglieder verantwortlich sind.¹⁾

Aus dieser Berufsordnung soll nun der politische Aufbau organisch hervorgehen. Die Gemeindevertretungen werden aus Abgeordneten der örtlichen Berufsstände gebildet, aus ihnen gehen wieder die Provinzialvertretungen hervor. Die Landesvertretung setzt sich einerseits aus Vertretern der zentralen Berufsorganisationen, andererseits aus solchen der Gemeinde- und Provinzialvertretungen zusammen. Während dieser Aufbau sich im wesentlichen mit den Vorschlägen Levitas deckt, fordert Planck wiederum in Übereinstimmung mit Mohl, daß für jeden einzelnen Gegenstand immer nur die gerade interessierten Stände oder Gebietsteile heranzuziehen sind.²⁾ Was das Staatsoberhaupt anbetrifft, so hält Planck für den heutigen Staat die erbliche Monarchie für die beste Staatsform, da das Wahlprinzip zur Herrschaft von Sonderinteressen führen würde. Im organischen Berufsstaat dagegen fordert er einen auf Lebenszeit gewählten unverantwortlichen Regenten als Staatsoberhaupt.³⁾ u. ⁴⁾

Fassen wir nun das gesamte Schrifttum dieses Abschnittes zusammen, so finden wir hier, zusammengedrängt auf einen engen

¹⁾ U. a. D. S. 632 f.

²⁾ U. a. D. S. 639 f.

³⁾ U. a. D. S. 655 ff.

⁴⁾ Als Vertreter des berufsständischen Gedankens im neuen Sinne sind aus dieser Zeit ferner zu nennen: August Winter, Die Volksvertretung in Deutschlands Zukunft (1852), ein Buch, das seinerzeit durch originelle Ideen großes Aufsehen erregt hat (vgl. darüber R. v. Mohl, a. a. D. Bd. I, S. 449 ff.) und Adolf Trendelenburg, Naturrecht (1860), S. 457 ff. — Auch bei Bluntschli, dessen Lehre wir oben unter den älteren Formen berufsständischer Vertretung kennen gelernt haben, spielt der Kampf gegen das

Zeitraum, größtenteils auf das Jahrzehnt von 1850 bis 1860, eine Fülle verschiedenartigster Betrachtungen über berufsständische Vertretung, die sich trotz mancher Übergänge und Mischformen deutlich in zwei große Gruppen gliedern lassen, eine alte, absterbende, und eine in die Zukunft weisende neue Lehre. Die Gegenüberstellung von Stahl und Levita hatte den Gegensatz klar erkennen lassen. Die alte Lehre will die großen Gruppen der Gesellschaft als geschlossene, machtvolle Stände im Staat zur Geltung bringen, um hierbei die für den Staat wertvollsten von ihnen besonders hervorheben zu können. Sie fügt zu diesem Zweck die alten Stände in etwas modernisierter Form in das System des konstitutionellen Staates ein. Berufsständisch ist sie nur insofern zu nennen, als sie sich vor der Wiederbelebung der reinen Geburtsstände im allgemeinen scheut. Die neue Lehre ist berufsständisch im engeren Sinne. Sie zeigt die Neigung, die Gruppen der Gesellschaft immer weiter nach einzelnen Berufszweigen aufzulösen, um die Herrschaft abstrakter Parteiprinzipien und einseitiger Klassenanschauungen unmöglich zu machen und die wirklichen Volksinteressen in allen ihren Gegensätzen und Abstufungen in konkretester Form herauszuheben. Für die alte Lehre sind die Stände Träger von Wille und Gesinnung. Die neue Lehre sieht in ihnen in erster Linie verstandesmäßige Kräfte, welche dem Staat das Tatsachenmaterial für seine Entschlüsse liefern sollen; als Willensträger ist hier entweder eine starke Monarchie gedacht, wie bei Freiherr vom Stein, Hegel und Friedrich Wilhelm IV., oder eine Körperschaft unparteiischer Persönlichkeiten, z. B. bei Levita, wo die Hälfte der Volksvertretung aus Gemeinde- und Provinzialbeamten bestehen soll, die durch ihr Amt dazu erzogen worden sind, sich über die Gegensätze der Klassen zu erheben.¹⁾ — Die alte Lehre

Parteiwesen in der Begründung seiner Vorschläge schon eine erhebliche Rolle, ohne daß er allerdings die praktischen Folgerungen daraus gezogen hat. So in *Allg. Staatsrecht* (1852), S. 288, wo er sagt, daß unter der Herrschaft des allgemeinen Wahlrechts „die wirklichen und dauernden Interessen des Volks den wechselnden Stimmungen der Parteien unbedeutlich hingeeopfert werden“; ferner S. 698 (über die Gefährlichkeit politischer Vereine, welche sich mit ihrer Organisation über das ganze Staatsgebiet ausdehnen und einen Staat im Staate bilden).

¹⁾ Durch die Nichtbeachtung dieses grundlegenden Unterschiedes in der Auffassung von dem Zweck der Ständevertreter erklärt es sich, daß z. B.

mußte mit dem Aufkommen der Parteibildung absterben, indem diese sich als ein geeigneteres Mittel ergab, große Gruppen der Bevölkerung zur Vertretung einheitlicher politischer Ziele zusammenzufassen. Diejenigen, die unentwegt das Alte weitervertreten, erscheinen in dieser Zeit als rückständige, weltfremde Doktrinäre. Bei denen aber, die, wie Fr. J. Stahl, Fühlung genug mit der Wirklichkeit hatten, um die neuen Möglichkeiten zu erkennen, mußte die alte Lehre ihre ursprüngliche Farbe verlieren; das ständische System geht allmählich über in die verschiedenen Formen des beschränkten und abgestuften, aber nicht mehr ständisch gebundenen Wahlrechts. Die neue Lehre hingegen holt gerade aus dem Parteileben ihre stärksten Argumente und gewinnt vielfach (z. B. bei Ahrens) ihre reine, von Zugeständnissen an die demokratische Zeitströmung freie Form erst mit den wachsenden Erfahrungen der Parteigeschichte.

Das Verhältnis der verschiedenen Richtungen zueinander ist von ihnen selbst und von der späteren Literatur vielfach verdunkelt worden, insbesondere dadurch, daß die Vertreter der neuen Lehre meist den Begriff der „organischen“ Staatsauffassung für sich in Anspruch nehmen und damit ideengeschichtlich ihren eigenen Standpunkt in Beziehung bringen zu jener Richtung, die wir in Dahlmann kennen gelernt haben. Gerade von dieser aber ist die neue Lehre in ihren Grundbegriffen völlig verschieden. Dahlmanns Auffassung wird beherrscht von der Vorstellung eines schon fertig vorhandenen Volkswillens, der durch verfassungsmäßige Einrichtungen nur in geordneter Weise zum Ausdruck gebracht werden müsse. In dieser Beziehung steht er also mit Rousseau in einer Linie. Der Unterschied zwischen beiden liegt in der Anschauung von dem inneren Bau des Volkswillens. Für Rousseau ist die *volonté générale* etwas Einheitliches, Angegliedertes, nämlich das Ge-

Georg Waitz, gerade vom Standpunkt der alten organischen Staatslehre aus, Levitas Forderung der mannigfachen Gliederung der Interessen bekämpfen zu müssen glaubt. Er wendet ein, daß in den aus Vertretern von Sonderinteressen zusammengesetzten Parlamenten nicht das Staatsinteresse zum Ausdruck komme, welches etwas anderes, höheres, als die Summe der Einzelinteressen sei. (Grundzüge der Politik, 1862, S. 222). Levita erwartet von den Vertretern der Sonderinteressen gar nicht, daß sie das Staatsinteresse zum Ausdruck bringen, und stellt ihnen eben deshalb die Vertreter der Gemeinden gegenüber.

meinsame, was übrigbleibt, wenn man von sämtlichen Wünschen der Volksgenossen das bloß Individuelle abzieht.¹⁾ Bei Dahmann erscheint der Volkswille als ein organisches Gebilde aus verschiedenartigen Teilen, und um ihn richtig zum Ausdruck zu bringen, muß die Volksvertretung in entsprechender Weise organisch gegliedert sein. Demgegenüber kennt die neue Lehre einen solchen fertig vorhandenen Volkswillen überhaupt nicht. Für sie existieren nur die auseinandergehenden Willensrichtungen der einzelnen Teile des Volkes, die auch in ihrer Zusammensetzung von Natur keinen einheitlichen Willen bilden. Der Staatswille muß also hier erst künstlich geschaffen werden, und die Frage ist, was für ein Organ am besten geeignet ist, einen vernünftigen und gerechten Staatswillen zu erzeugen. In dieser Fragestellung berühren sich Levita, Mohl und Plandl viel mehr als mit der alten organischen Staatslehre mit dem Rationalismus Rottecks. Beide Teile beantworten nur die Frage verschieden, je nach den Tatsachen des politischen Lebens, unter deren Eindruck sie ihre Meinungen bilden. Rotteck sieht noch die Frage im wesentlichen gelöst, wenn es gelingt, möglichst verständige und zuverlässige Menschen an die Spitze des Staates zu bringen. Die Vertreter der neuen berufständischen Lehre hingegen denken vor allem an die Notwendigkeit, das umfangreiche und vielgestaltige Tatsachenmaterial herbeizuschaffen, das unter den verwickelten Verhältnissen des modernen Lebens zur Bildung sachgemäßer Entschlüsse des Staates erforderlich ist. Die zu diesem Zweck berufenen Vertreter der Sonderinteressen erscheinen aber keineswegs ohne weiteres als Träger des Staatswillens. Was sie vorbringen, ist zunächst nur Rohstoff, aus dem erst durch einen schöpferischen geistigen Prozeß der Staatswille zu formen ist. Ob man nun die Gesamtheit der Interessenvertreter für sittlich befähigt halten darf, auch diese Aufgabe zu lösen — was Chalhybäus bejaht —, oder ob man — mit Levita — noch besondere Vorkehrungen fordert, um das Überwiegen des Gerechtigkeitssinnes und der Sorge für das Gesamtwohl sicherzustellen, darüber gehen unter den Vertretern der neuen Lehre selbst die Meinungen aus-

¹⁾ Rousseau, Contrat social, L. II., chap. 3: "... mais ôtez de ces mêmes volontés les plus et les moins, qui s'entre-détruisent, reste pour somme des différences la volonté générale."

einander; die Antwort wird aber von allen unter dem rationalistischen Gesichtspunkt der Geeignetheit gegeben.

Die neue Lehre ist also nur in beschränktem Sinne als organische Staatslehre zu bezeichnen. Bei Dahlmann sollte der Staat „organisch“ aus den Kräften der Gesellschaft erwachsen. Bei Levita, Mohl und Pland dagegen wird der Staat durchaus künstlich, organisatorisch, nach den Forderungen der Vernunft oder des Sittengesetzes aufgebaut, wobei allerdings, im Gegensatz zum älteren Rationalismus, der Bau des Volkskörpers als organisch gegliedert zugrunde gelegt wird. Wir können diese Lehre also kennzeichnen als rationalistische Staatslehre auf der Grundlage eines organischen Gesellschaftsbegriffs.

Wir haben damit bereits eine Schwäche berührt, die für den Erfolg der neuen Lehre entscheidend geworden ist. Darauf ist nunmehr noch näher einzugehen. — Den zukunftsreichen Anfängen, wie wir sie bei Levita, Mohl und Pland finden, entspricht die weitere Entwicklung keineswegs. In den nächsten Jahrzehnten verschwinden Betrachtungen dieser Art fast völlig aus dem Schrifttum; von einer Einwirkung auf das wirkliche Staatsleben ist nichts zu spüren. Ahrens sagt darüber folgendes: ¹⁾ „Dieses hier in Vorschlag gebrachte organische Wahlssystem wird zwar voraussichtlich, besonders für die Bildung der Zweiten Kammer, noch längere Zeit auf Widerstand stoßen, der theils aus der ganz unbegründeten, verschiedene Dinge vermischenden Meinung hervorgeht, daß dadurch wieder mehr oder weniger sich abschließende Stände geschaffen würden, theils aber und vornehmlich wird er von den politischen Parteiführern in der Presse und in den Versammlungen bekämpft werden, welche durch dieses System das wirksamste Mittel der Beherrschung und Ausbeutung der größeren Massen verlieren würden. Allein man darf von dem Sinne für Wahrheit, Rechtlichkeit und freie Selbstbestimmung, der sich in Deutschland nicht so leicht vom Parteigetriebe ersticken läßt, erwarten, daß bei längerer Übung des Massenwahlrechts die Unwahrheit und der sittlich verderbliche Charakter desselben erkannt und die wesentliche Reform vorgenommen wird, wie sie durch das organische System vor-gezeichnet ist.“

¹⁾ Ahrens, Naturrecht, II. Bd. (6. Aufl. 1871), S. 392 f.

Durch zwei Ursachen sieht also Ahrens den Erfolg der neuen Lehre verzögert: durch den Verdacht des Reaktionären, der auf der Vermengung mit der alten Lehre ständischer Vertretung beruht, und durch den Egoismus der Parteiführer. Was den ersten Punkt anbetrifft, so sind zweifellos bis zum heutigen Tage alle Vorschläge berufständischer Vertretung mit dem Verdacht behaftet, der Wiederbelebung alter Privilegien dienen zu sollen. Anhänger hat der Gedanke insolgedessen auf lange Zeit hinaus nur bei den Rechtsparteien gefunden, und auch hier wurden seine Verfechter vielfach als rückständig empfunden, zumeist mit Recht, indem sie zugleich von der alten Lehre stark beeinflusst waren.

Viel wichtiger aber ist ein anderer Umstand, und dieser ist von Ahrens in seiner Andeutung über den Widerstand der Parteiführer nur zum allergeringsten Teil erkannt worden. Es waren nicht die Parteiführer allein, die durch die neue Lehre ihre Interessen bedroht fühlten. Der größte Teil des politisch denkenden Volkes sah vielmehr in den Parteien das gegebene Mittel, seinen Willen im Staat zur Geltung zu bringen. Die neue Lehre hatte ohne Rücksicht auf diese Tatsache den Staat lediglich auf Forderungen der Moral und Vernunft aufzubauen versucht, und es blieb die Frage völlig unbeantwortet, woher die Kräfte kommen sollten, die zur Durchsetzung dieser Forderungen gegenüber den bisher herrschenden Mächten nötig gewesen wären. Der deutsche Sinn für Wahrheit, Rechtlichkeit und freie Selbstbestimmung, von dem Ahrens die Erfüllung seines Ideals erhoffte, hätte erst in die Form einer großen organisierten Volksbewegung gegen das Parteiwesen geprägt werden müssen, um eine Macht darzustellen, die diese Aufgabe lösen konnte. Eine solche Bewegung zu entfesseln, dazu war aber die Zeit noch lange nicht reif. Was die genannten Schriftsteller über die Schäden des Parteiwesens lehrten, beruhte vorläufig noch zum großen Teil auf zufälligen Eindrücken und war jedenfalls nicht offenkundig genug durch die Erfahrung bewiesen, um das ganze Volk zum flammenden Widerspruch gegen das Parteiwesen aufzurufen. Mochte auch der unabhängige Gelehrte in dieser Zeit schon erkennen, wohin die Entwicklung der Parteien führen mußte; für das Auge der Masse, die sich eben erst das neue Werkzeug ihres Willens geschaffen hatte, existierten die Fehler immer nur bei der Gegenpartei; in den eigenen Reihen leugnete man sie

oder man sah in ihnen natürliche Schwierigkeiten der Entwicklung, die man im Laufe der Zeit zu überwinden hoffte. Wenn wir etwa die Äußerungen Ferdinand Walters über das Parteileben betrachten, so verstehen wir, daß alle politisch tätigen Menschen darin den Standpunkt eines rückständigen Doktrinärs sehen mußten, der sich in das Noch-nicht-Dagewesene nicht hineinfinden kann. Die neue Lehre rechnete nicht mit dem geschichtlichen Gesetz der Entwicklung in Gegensätzen. Das Volk, das sich soeben aus der ständischen Gebundenheit zu freiem politischen Leben durchgerungen hatte, konnte noch nicht viel Neigung verspüren, den angeblichen Fehlern der neuen Betätigungsformen Beachtung zu schenken. Zunächst mußte einmal das Parteileben zur vollen Blüte gelangt sein, dann erst war es an der Zeit, sich mit seinen Fehlern zu beschäftigen.

Der Kampf der Wissenschaft um eine neue Form berufsständischer Vertretung mußte unter diesen Umständen vergeblich bleiben. Der nächste Schritt in der Entwicklung unseres Problems konnte erst getan werden, wenn die Gefahren und Unzulänglichkeiten des Parteiwesens im Staatsleben selbst sich deutlich bemerkbar machten und hier in Konflikt gerieten mit dem Geist des echten Staatsmannes, der dem Staat und dem Volk, aber nicht den Parteien dienen will. Dieser Kampf durchzieht als tragisches Geschick das Wirken Bismarcks.

c) Bismarck

In seinen „Gedanken und Erinnerungen“ schreibt Fürst Bismarck: „Mir hat immer als Ideal eine monarchische Gewalt vorgeschwebt, welche durch eine unabhängige, nach meiner Meinung ständische oder berufsgenossenschaftliche Landesvertretung so weit kontrolliert wäre, daß Monarch oder Parlament den bestehenden gesetzlichen Rechtszustand nicht einseitig, sondern communis sensu ändern können, bei Öffentlichkeit und öffentlicher Kritik aller staatlichen Vorgänge durch Presse und Landtag.“¹⁾ Verfolgen wir die Stellung, die Bismarck zu verschiedenen Zeiten in der Frage des Wahlrechts eingenommen hat, so finden wir es bestätigt, daß der Gedanke der berufsständischen Vertretung seine

¹⁾ Gedanken und Erinnerungen von Otto Fürst von Bismarck (Ausgabe von Cotta, 1898), Bd. I, S. 15 f.

ganze politische Laufbahn durchzieht, aber doch je nach der besonderen politischen Lage in wechselnden Formen und Zusammenhängen und auch mit zeitweiligen Unterbrechungen.¹⁾

Der Ausgangspunkt für Bismarcks Stellung zur Wahlrechtsfrage liegt in den überlieferten Anschauungen des Adelsstandes, aus dem er hervorgegangen ist. Aus der Überzeugung heraus, daß im grundbesitzenden Adel die festeste Stütze von Monarchie und Staat liege, verfocht Bismarck in den vierziger Jahren, wie die meisten seiner Standesgenossen, die ständisch aufgebaute Landesvertretung in einer Form, durch die den alten Geburtsständen ihre bisherige Vormachtstellung gewahrt werden sollte. Im Jahre 1843 erkannte er, wahrscheinlich in Anlehnung an Stahl, die Notwendigkeit an, neben den bisherigen Klassen, wie sie in Preußen im Vereinigten Landtag von 1847 vertreten waren, der Ritterschaft, dem Bürgertum und dem Bauernstand, als vierte Klasse den Stand der Besitzlosen zur Vertretung zuzulassen.²⁾ Dagegen lehnte er in dieser Zeit sowohl das Prinzip der reinen Kopfzahl wie das Dreiklassenwahlrecht entschieden ab, indem er in jedem ungebundenen Wahlsystem kraft der mangelnden politischen Bildung des Volkes ein Spiel des Zufalls sah. So sagte er am 24. September 1849: „Ich kann in der Lotterie der Wahlen, mit Hinblick auf den politischen Zustand des Vaterlandes, keine Bürgschaften sehen, die mich berechtigen, die uneingeschränkte Disposition über Land und Leute in Preußen in die Hände derjenigen Versammlungen zu legen, welche aus diesem Hasardspiel hervorgehen mögen.“³⁾

Aber seit 1851 beginnt Bismarck, den Gedanken an Wiederherstellung einer ständischen Vertretung nach Art des Vereinigten Landtags fallen zu lassen.⁴⁾ Zunächst bestimmen ihn dabei rein realpolitische Gesichtspunkte. Er hat Bedenken gegen einen gewaltsamen Eingriff in die Verfassung, wenn ein solcher nicht dringend geboten ist, und aus den Erfahrungen der Reaktionszeit glaubt er schließen zu können, daß auch mit dem bestehenden Landtag

¹⁾ Vgl. zum folgenden Richard Augst, Bismarcks Stellung zum parlamentarischen Wahlrecht, (1917).

²⁾ Augst a. a. O. S. 9.

³⁾ Die politischen Reden des Fürsten Bismarck (von Horst Kohl), Bd. I, S. 127. — Vgl. Augst a. a. O. S. 11 ff.

⁴⁾ Augst a. a. O. S. 17 ff.

ganz gut auszukommen ist. Das Abgeordnetenhaus hatte in dieser Zeit eine starke konservative Mehrheit, und der Regierung war es gelungen, den Einfluß des Landtags auf ein Mindestmaß einzuschränken. Nachdem Bismarck aber erst einmal den Gedanken an eine Rückkehr zur ständischen Vertretung aufgegeben und sich auf den Boden der freien Parteibildung gestellt hat, macht sich bei ihm immer deutlicher die Neigung bemerkbar, eine weitere Ausdehnung des Wahlrechts auf die breiten Massen zu befürworten. Dabei hat sich seine bisherige Anschauung, im Geburts- und Beamtenadel die beste Stütze des preussischen Staatswesens zu sehen, durchaus nicht geändert. Er hofft aber, nach seiner Kenntnis der ostelbischen Landbevölkerung, daß gerade der monarchisch-konservative Geist der Rechtsparteien unter der Herrschaft eines freien Wahlrechts besonders starke Anhängerschaft unter den breiten Massen finden wird. Schon 1854 äußert er in diesem Sinne: „Man schreibt mir von der Absicht, einen höheren Wahlzensus für die Rammern im Wege der Gemeindeordnung einzuführen; das wäre kein Glück, denn die durch solchen Zensus ausgeschlossenen Schichten sind bessere Royalisten als die übrigbleibende Bourgeoisie und höheren Stände, ganz abgesehen von der drohenden Willkür jeder Zensusordnung und dem Schaden endloser Verfassungsmacherei.“¹⁾

Bestätigt fand Bismarck diese Gedanken durch die Tatsache, daß seit den Wahlen des Jahres 1858 der Einfluß des liberalen Geldkapitals im Abgeordnetenhaus unter dem Schutz des Dreiklassenwahlrechts immer größer wurde. Als diese Entwicklung einige Jahre später anlässlich der Heeresreorganisation den Verfassungskonflikt in Preußen herbeiführte, reifte in Bismarck die Hoffnung, daß gerade ein auf breiterster Grundlage aufgebautes Wahlsystem das geeignete Mittel sein würde, die alten Stützen des preussischen Staates auch im Parlament wieder zur Geltung zu bringen. Diese Gründe haben dann, unterstützt durch das Ansehen, das das allgemeine gleiche Wahlrecht als „Erbeil der deutschen Einheitsbestrebungen“ genoß, und durch Gesichtspunkte, die im Verhältnis Preußens zu Osterreich lagen, zur Aufnahme des allgemeinen gleichen Wahlrechts in die Verfassungen des Nord-

¹⁾ Bismarcks Briefe an den General Leopold v. Gerlach (von Horst Rohl), S. 130.

deutschen Bundes und des Deutschen Reiches geführt.¹⁾ Dabei werden jedoch diese Gründe von Bismarck selbst als bloß taktisch und zufällig empfunden; der Gedanke an eine neue Form berufsständischer Vertretung schwebt ihm auch jetzt noch als ein — zwar zur Zeit unerreichbares — Ideal vor. Die „Neue Preussische Zeitung“ schrieb am 18. April 1866, jedenfalls auf Bismarcks Veranlassung: „Was für unsere Beurteilung das maßgebende ist, beruht insbesondere darin, daß in Ermanglung einer wirklichen ständischen Vertretung das allgemeine Stimmrecht das einzige ist, was Logik und Prinzip enthält.“

In den ersten Jahren nach der Reichsgründung konnte Bismarck mit dem Reichstag im wesentlichen zufrieden sein. Seit 1878 aber beginnt bei ihm immer offener die Enttäuschung über die Wirkungen des allgemeinen gleichen Wahlrechts sich zu äußern. Der Gegensatz des wirklichen Parteilebens zu dem, was er vom Reichstag erwartet hatte, tritt in seinen politischen Reden mehr und mehr hervor und wird zur Grundlage neuer Reformgedanken. Zwei Dinge hatte er vor allem vom Reichstag gehofft: daß er ein Hort und Sinnbild der Einigkeit des deutschen Volkes sein würde und daß er der Regierung die Möglichkeit geben würde, mit den Wünschen und Bedürfnissen aller Volkskreise in lebendiger Fühlung zu bleiben. Statt dessen mußte er erkennen, daß sich im Reichstag ein Kampf der Fraktionen um die Macht abspielte, in dem der Gedanke der Einigkeit mehr und mehr verblasste und die Parteien die Fühlung mit den wirklichen Volksinteressen verloren. Die Schwierigkeiten, mit denen er im Reichstag zu kämpfen hatte, entsprangen nicht der gesunden Opposition natürlicher Volksinteressen, sondern dem Streben der Parteiführer, die Regierung von sich abhängig zu machen. Daher der stets sich erneuernde Widerstand gegen Bismarcks Wunsch, das Heer auf eine feste Grundlage zu stellen und dem Reich eigene dauernde Einnahmequellen zu schaffen.²⁾ Bei der Beratung über die Frage des Tabakmonopols am 12. Juni 1882 spricht Bismarck die Furcht aus, daß seine Pläne erfolglos bleiben würden, „weil die Fraktionen, auf deren Zustimmung es ankommt, entweder der Regierung überhaupt

¹⁾ August a. a. O. S. 84 ff.

²⁾ Vgl. v. Wilmowski, Meine Erinnerungen an Bismarck (1900), S. 161 ff.

keinen Erfolg gönnen, oder doch nur unter gewissen Bedingungen mit irgendeinem *Do ut des*, was die Regierung in dem Maße nicht leisten kann.“¹⁾ Wenn man einen Entschluß fasse, so frage man nur noch: Was hat die Fraktion davon, und nicht: Was hat das Reich davon?²⁾ Und dann fährt er fort: „Ich habe, als unsere Verfassung geschaffen wurde, unter dem Eindruck gehandelt: Die Gefahr für den nationalen Gedanken, für unsere Einheit, liege in den Dynastien, der Anker der Rettung und der Kitt für unsere Einheit liege im Reichstage, deshalb müsse man dem Reichstage möglichst viele Rechte geben und ihn möglichst stark hinstellen.“ Heute aber beruhe sein Vertrauen darüber, daß unsere Einheit auch in Zukunft gesichert sei, viel mehr auf den Dynastien als auf dem Reichstage.³⁾ Im Jahre 1887 aber sagt er, anläßlich der Ablehnung des Septennates: „Wir haben auf eine ganz andere Haltung des Reichstages gerechnet, auf eine ganz andere Wirkung der Institution und der erhebenden, begeisternden Tatsache, daß die deutsche Nation nach Jahrhunderten des Leidens endlich einmal einig ist, sicher in ihrer politischen Existenz, sicher in ihrer Unabhängigkeit gegen das Ausland, sicher in Gemeinschaft mit den Vertretern des ganzen deutschen Volkes, ihre eigenen Angelegenheiten beraten zu können, wir haben geglaubt, daß das so erhebend wirken wird auf Leute, die die Entbehrung von allen diesen Dingen auf sich haben lasten gefühlt, daß wir zu solchen elenden Streitigkeiten, wie sie hier vorliegen, nie gelangen würden. Darin haben wir uns geirrt.“⁴⁾

Ebenso enttäuscht sah sich Bismarck in der anderen Hoffnung, im Reichstag einen sachgemäßen Berater der Regierung zu finden. Am 27. März 1867 hatte er diese Aufgabe des Reichstags in die Worte gefaßt: „Die Regierung kann unmöglich in ihren Beamten alle Erfahrungen allein sammeln und muß in der Volksvertretung eine Hilfe für ihre Aufgaben suchen und wünschen.“⁵⁾ Deshalb verlangt er nach Volksabgeordneten, die mit den Wählern in lebendiger Berührung bleiben und uneigennützig deren tatsächliche Interessen

¹⁾ Pol. Reden, Bd. IX, S. 361.

²⁾ Ebenda, S. 365.

³⁾ Ebenda, S. 368.

⁴⁾ Pol. Reden, Bd. XII, S. 234.

⁵⁾ Pol. Reden, Bd. I, S. 306.

zur Geltung bringen.¹⁾ Die Fraktionen aber haben durch „das ungeheure Maß der Verlogenheit der Wahlagitationen“, gestützt auf „die Leichtgläubigkeit der Wähler“,²⁾ diesen innigen Zusammenhang zwischen Reichstag und Volk zerstört. Die Abstimmungen sind unter diesen Verhältnissen nicht „das Barometer der Gefühle und Empfindungen des Volkes.“³⁾

Eine besondere Gefahr sieht Bismarck in dem Überhandnehmen der Verufsparlamentarier, „die die Welt bloß aus der Proszeniumsloge oder der Zeitungsredaktion auf der Bühne beobachteten, ohne selbst darin mitzuleben“, und die schließlich nur „ihre eigenen Interessen zum Zweck ihrer eigenen Herrschaft, ihres eigenen Einflusses vertreten.“⁴⁾ In den zahlreichen Verhandlungen über die Diätenfrage kehrt dieser Gesichtspunkt immer wieder. Bismarck sieht in der Verweigerung von Diäten unter anderem ein Mittel, kurze Parlaments-sitzungen zu erzwingen, die auch Männern des praktischen Lebens den Eintritt in den Reichstag möglich machen. „Wenn die Volksvertretungen wirklich ein lebendiges Bild der Bevölkerung zu geben fortfahren sollen, so müssen wir notwendig kurze Parlaments-sitzungen haben, sonst können alle diejenigen Leute, die noch etwas anderes in der Welt zu tun haben . . . sich nicht bereitwillig und mit voller Hingabe dazu herbeilassen, als Wahlkandidaten aufzutreten. Nur kurze Parlamente machen es möglich, daß alle Berufskreise, und gerade die Tüchtigsten und Treuesten in ihrem bürgerlichen Beruf, sich die Zeit abmüßigen können, daß sie dem Vaterlande auch hier an dieser Stelle ihre Dienste weihen.“⁵⁾ Und am 9. Mai 1884 führt er über dieselbe Frage aus: „Bisher sind es die Gelehrten gewesen, die uns regieren, teils Beamte, teils sonstige Schriftgelehrte, teils Redakteure aller Art — kurz und gut, die unproduktive Bevölkerung im Reichstag, aber auch aufser demselben. An der Stelle, die ich vertrete, sind

¹⁾ Pol. Reden, Bd. IV, S. 13 f. und Bd. V, S. 34 ff. — Vgl. auch Poschinger, Fürst Bismarck und die Parlamentarier, Bd. I, S. 135, und Friesen, Erinnerungen aus meinem Leben, Bd. III, S. 11.

²⁾ Pol. Reden, Bd. IX, S. 130 f. und S. 338, Bd. XII, S. 300.

³⁾ Pol. Reden, Bd. XI, S. 362 f. — Vgl. Augst a. a. O. S. 117 ff.

⁴⁾ Pol. Reden, Bd. X, S. 255 f. — Vgl. auch Bd. V, S. 37, Bd. VIII, S. 36 u. Bd. IX, S. 75 u. 77.

⁵⁾ In der Sitzung des Reichstags vom 19. April 1871. Pol. Reden, Bd. V, S. 36.

natürlich die Beamten, die Leute vom grünen Tisch, vorherrschend, . . . das Quantum grüner Tisch, was die Regierung hineinbringt, ist nur dann verbrauchbar, wenn aus dem Lande eine Minorität vom grünen Tisch in den Reichstag hineinkommt, und deshalb arbeite ich dafür, . . . daß das Land womöglich von der Vertretung durch gewerbsmäßige Abgeordnete befreit wird, daß Leute, die die Interessen des Landes fühlen und mit durchmachen, hierher geschickt werden, und daß wir wissen, was das Land denkt, nicht was die Parteien denken. Die politischen Parteien sind der Verderb unserer Verfassung und der Verderb unserer Zukunft.“¹⁾

Im Zusammenhang hiermit steht auch die von Bismarck namentlich in späteren Jahren häufig geäußerte Ansicht, daß die alten Parteibegriffe, wie konservativ, liberal und demokratisch, ihre Grundlage im Volksbewußtsein verloren hätten, in welchem nur noch wirtschaftliche Interessengegensätze herrschend seien, und daß die alten Gegensätze nur noch künstlich als agitatorische Mittel der Parteien und ihrer ehrgeizigen Führer weiter am Leben erhalten würden. Hermann Hofmann, der Redakteur der „Hamburger Nachrichten“, führt folgende Äußerung Bismarcks aus dem Frühjahr 1891 an: „Die Gegensätze konservativ, liberal, demokratisch usw. regulieren ohne Zweifel nicht mehr in dem Maße wie früher die öffentliche Meinung darüber, was im und vom Staate zu geschehen hat. Tatsächlich stehen auch die alten Parteien nicht mehr so stark wie ehedem unter dem Einfluß ihrer Programmprinzipien, sondern geraten, ob sie wollen oder nicht, von Jahr zu Jahr mehr unter den Druck der wirtschaftlichen Fragen, die die politischen immer mehr zurückdrängen.“ Schon 1848 habe sich gezeigt, daß in den breiten Massen die wirtschaftlichen Gesichtspunkte ausschlaggebend waren. „Die wirtschaftlichen Kämpfe blieben dann im öffentlichen Leben der Nation eine Zeitlang latent, weil sie überflutet wurden von der Vorbereitung und dem Vollzuge der großen geschichtlichen Ereignisse politischer und kriegerischer Natur, die die Einigung Deutschlands zur Folge hatten; aber sobald nach diesen großen Umgestaltungen wieder Ruhe eingetreten war, drängte die elementare Kraft der wirtschaftlichen Interessen diese auf allen Gebieten sofort wieder in den Vordergrund.“²⁾

¹⁾ Pol. Reden, Bd. X, S. 130.

²⁾ Hermann Hofmann, Fürst Bismarck 1890–1898 (1913), Bd. I, S. 130 f.

Was für praktische Folgerungen hat Bismarck nun aus diesen Erfahrungen gezogen? Wir finden sie, soweit sie hier für uns in Frage kommen, in zwei getrennten Gedankengängen niedergelegt: einmal in dem Plan, das allgemeine gleiche Wahlrecht, ebenso aber auch das preussische Dreiklassenwahlrecht, durch eine neue Form berufsständischer Vertretung zu ersetzen; zweitens in dem Versuch, neben das Parlament in seiner derzeitigen Form einen aus Berufsvertretern zusammengesetzten Volkswirtschaftsrat mit rein beratenden und gutachtlichen Befugnissen zu stellen.

Der Gedanke eines neuen berufsständischen Wahlrechts für Reichstag oder Abgeordnetenhaus ist bei Bismarck niemals bis in das Stadium praktischer Entwürfe oder Versuche gelangt. Bei der Sozialgesetzgebung hatte ihm vorgeschwebt, daß die als Träger der Unfallversicherung zu bildenden Berufsgenossenschaften später vielleicht zur Grundlage eines Wahlrechts werden könnten. In den „Hamburger Nachrichten“, die Bismarck nach seiner Entlassung als Sprachorgan benutzte, heißt es am 18. Januar 1893 über Bismarcks Plan eines Wahlgesetzes mit Interessenvertretung: „Die Möglichkeit dazu hatte er auf Grund der damaligen und späteren statistischen Aufnahmen über die verschiedenen Gruppen der wirtschaftlichen Interessen im Auge; es lag damals in der Absicht der Regierung, die Bildung von Gruppen anschaulich zu machen, innerhalb deren die sozialpolitischen Aufgaben, in specie diejenigen der Altersversorgung, ihre genossenschaftliche Lösung finden konnten und die, wenn sie erst genauer definiert seien und der innere Verband jeder derselben durch die Gesetzgebung hergestellt wäre, die Unterlage für die Wahlkörper der Landesvertretung hätte bilden können.“¹⁾ Aber über das weitere Schicksal dieses Planes sagt Bismarck in einer Ansprache an Vertreter der Handwerkerinnungen am 17. April 1895, nachdem er auf die Interessengemeinschaft aller produzierenden Stände hingewiesen hat: „Ich habe früher geglaubt, daß man unsere Wahlgesetzgebung in Preußen sowohl wie im Reiche auf dergleichen Berufsgenossenschaften begründen könnte, daß jede Berufsgenossenschaft ihrerseits das Recht hat, sich durch selbständige Abgeordnete vertreten zu lassen. Ich habe dafür kein Verständnis gefunden, und ich habe, solange ich

¹⁾ Hofmann, a. a. O. Bd. II, S. 199 f.

Minister war, zuviel Kämpfe nach außen, nach oben hin gehabt, um mich dem zu widmen, und zu wenig Anklang im Reichstage. Erinnern Sie sich der Zeit, wo unter dem Regiment Windthorst mir ein Hilfsarbeiter mit 20 000 Mk. abgelehnt wurde, lediglich weil ich ihn beantragte und ich ihn brauchte. Sind diese Zeiten nicht wiedergekommen, haben wir nicht wieder dieselbe Mehrheit im Reichstage, die sich aus Gegnern des ursprünglichen Reichsgedankens zusammensetzt? Ich fürchte es. Ein Gegenmittel dagegen liegt nur in der Ermannung der Bevölkerung, der Wählerschaften, daß sie sich zusammentun, daß sie Organisationen bilden; dazu sind die Innungen, die Berufsgenossenschaften die gegebenen Grundlagen. Wenn Sie darin zusammenhalten, so werden Sie, nicht sehr rasch, nicht von heute auf morgen, eine Änderung in der Vertretung erwirken. Aber es ist doch, glaube ich, das Einzige, was Ihnen zu erstreben übrigbleibt: also der enge Zusammenschluß untereinander, die Bildung der Genossenschaften und das Eintreten „Einer für Alle und Alle für Einen“ innerhalb der Innungen und innerhalb der Gesamtheit unserer erwerbenden Klassen, daß wir uns gegenüber den reinen Theoretikern, die nichts tun als Reden halten und abstimmen, daß wir uns denen gegenüber wehren für unsere Erwerbsfähigkeit, daß wir scheiden zwischen praktischen Leuten und Rednern, und daß die praktischen Leute, die wirklichen Erwerber, von der Landwirtschaft bis zu jedem feinsten Gewerbe hinauf, wie sie sich allmählich angesetzt haben an die Urgewerbe — daß wir da zusammenhalten, die Erwerbenden, und uns wehren gegen die Drohnen, die nicht Honig sammeln — ich will nicht sagen, in der brutalen Art, wie die Bienen es tun, aber doch, daß wir uns von ihnen nicht führen lassen, von den Drohnen.“¹⁾ Beim Empfang von Vertretern des Bundes der Landwirte am 9. Juni 1895 äußert sich Bismarck in ähnlichem Zusammenhang: „Wir alle, die wir produzieren, wir müssen zusammenhalten gegen die Drohnen, die uns regieren, aber nichts produzieren als Gesetze, und dazu reichlich.“²⁾ Bismarck ist also zu der Überzeugung gelangt, daß von oben her, durch Gesetz, die notwendige Wandlung des Parlaments nicht herbeigeführt werden kann, daß der Widerstand gegen

¹⁾ Pol. Reden, Bd. XIII, S. 357.

²⁾ Pol. Reden, Bd. XIII, S. 443.

das Parteiwesen vielmehr aus dem Volke selber kommen muß. Dieser Gedanke hat schließlich seinen Ausdruck gefunden in einem von Bismarck angeregten Aufsatz der „Hamburger Nachrichten“ vom 11. März 1897, in welchem für die bevorstehenden Wahlen zur Bildung eines „Kartells der produktiven Stände“ aufgefördert wird.¹⁾ Bismarck hatte schon früher an ein Kartell der staats-erhaltenden Parteien gegen die Sozialdemokratie gedacht.²⁾ In dem genannten Aufsatz wird nun ausgeführt, daß die Fraktionen für diese Kartellbildung nicht zu haben sein würden, wohl aber die Wähler. „Ein hoher Prozentsatz der Wähler empfindet die Voten ihrer Abgeordneten als im Widerspruch zu den Absichten stehend, die sie, die Wähler, hatten, als sie den betreffenden Kandidaten ihre Stimme gaben.“ Die produktiven Deutschen bilden in der Bevölkerung die Majorität; in den Wahlen muß das zum Ausdruck gebracht werden, indem die produktiven Stände zusammenhalten. „Bienen und Drohnen“ soll das Schlagwort für die Wahlen werden. „Es liegt durchaus im Interesse aller Produzenten, mögen sie Getreide, Webstoffe oder Metalle erzeugen, daß sie sich vereinigen, um denjenigen Einfluß auf die Gesetzgebung zu erlangen, der ihnen gebührt, und den sie jetzt wegen ihrer Uneinigkeit und deshalb nicht haben, weil so viele Leute im Parlamente das große Wort führen, die an der nationalen Arbeit nicht beteiligt sind, und weil Fraktionsinteressen dort den Ausschlag geben, die alles andere sind, nur nicht der Ausdruck der Bedürfnisse des praktischen Lebens unseres Volkes.“ „Das erste Erfordernis eines befriedigenden Ergebnisses der nächsten Wahlen besteht darin, daß die Verblendung der Wähler über ihre eigenen Interessen, welche jetzt durch fraktionelle und konfessionelle Bearbeitung stattfindet, beseitigt wird.“ „Wir empfehlen für die nächsten Wahlen den Zusammenschluß aller produzierenden Stände, vor allem der Landwirtschaft und der Industrie.“ „Endlich raten wir zur Wahl eines stärkeren Prozentsatzes von Männern des praktischen Lebens, die an ihrem Leibe die Früchte der Gesetzgebung, die sie machen, zu spüren bekommen.“

Hier haben wir also eine Antwort auf die Frage, die bei den Theoretikern der neuen berufsständischen Lehre unbeantwortet ge-

¹⁾ Hofmann, a. a. O. Bd. II, S. 406 ff.

²⁾ Hofmann, a. a. O. Bd. I, S. 132 f.

blieben war, die Frage, woher die Kräfte kommen sollen, um die Befreiung der Volksvertretung von der Herrschaft der Parteiinteressen herbeizuführen. Nachdem das Volk selbst seine Macht in die Hände der Parteien gelegt hat, kann nicht der Staatsmann, der die Fehler des Parteiwesens erkennt, auf dem Wege der Gesetzgebung einen besseren, künstlichen Organismus an die Stelle der Parteien setzen. Der Staat, der eine Stütze im Volksbewußtsein braucht, muß sich mit denjenigen Organen abfinden, die das Volk als Verkörperung seines Willens ansieht. Erst wenn im Volk selbst die Erkenntnis reift, daß sein Wohl in den Händen der Parteien nicht gut aufgehoben ist, und es sich aus dieser Erkenntnis heraus selbst zu neuen Gruppen zusammenschließt, ist für den Staatsmann die Stunde gekommen, diesen neuen organischen Gebilden einen Platz im Staatsleben anzuweisen und sie in ihrem Ringen mit den Parteien zu unterstützen.

Für die Beurteilung des Planes einer berufsständischen Vertretung, wie sie Bismarck vorschwebte, ist von Wichtigkeit, daß Bismarck stets dabei eine starke konstitutionelle Monarchie und eine innerlich freie, politisch führende Regierung voraussetzt. Am 9. Oktober 1878 sagt er im Reichstag, eine parlamentarische Regierung sei nur möglich, wenn, wie in England, zwei große Parteien vorhanden seien und bei beiden immer in erster Linie die Landesinteressen ständen.¹⁾ Über die Parlamente, wie sie in Deutschland sind, äußert er sich hingegen am 15. März 1884: „Das Parlament soll Übel verhindern können; es soll den Gefahren, die bei einer monarchischen Regierung und bei jeder Regierung mit Verschwendung, mit bureaukratischer Beschränktheit und Auffassung vom grünen Tisch, mit Protektionswesen, männlichem und weiblichem, verbunden sein können — denen soll es sein Veto entgegensetzen können. Es soll verhindern können, daß schlechte Gesetze gemacht werden; es soll verhindern können, daß das Geld des Landes verschwendet wird, aber regieren, meine Herren, kann es nicht.“²⁾ Der Einwand, den schon Levita zurückgewiesen hat, daß das Parlament durch die Auflösung der Parteien in zahllose kleine Inter-

¹⁾ Pol. Reden, Bd. VII, S. 290 f.

²⁾ Pol. Reden, Bd. X, S. 46. — Über die Unmöglichkeit einer Parteilregierung in Deutschland vgl. auch Pol. Reden, Bd. IX, S. 364: „Dazu ist keine Partei stark genug und keine versöhnlich genug.“

essengruppen unfähig würde zu einheitlicher Willensbildung, ist also auch für Bismarck bedeutungslos. Indem er das Parlament unter deutschen Verhältnissen sowieso für ungeeignet zu politischer Führerschaft hält, will er diese Aufgabe ausschließlich von einer starken Regierung gelöst wissen und dafür das Parlament mehr auf die andere Aufgabe zugeschnitten sehen, die Regierung mit mannigfachstem sachlichen Material zu versehen und schlechte Maßnahmen der Regierung durch sein Veto zu verhindern.¹⁾ Für den Aufbau des Parteiwesens schweben Bismarck also je nach den Aufgaben, die dem Parlament verfassungsmäßig zufallen, zwei entgegengesetzte Ideale nebeneinander vor. Entweder ist das Parlament selbst Erzeuger des Staatswillens: dann müssen, wie in England, zwei große Parteien vorhanden sein, die, frei von Sonderinteressen, sich nur durch die Mittel und Wege unterscheiden, auf denen sie das Ziel des Gesamtwohles zu erreichen suchen, z. B. die eine im Wege energischer Reformarbeit, die andere durch ruhigen Ausbau des Bestehenden. Oder aber die Willenserzeugung liegt bei einer starken monarchischen Regierung: dann fällt dem Parlament die Rolle einer beratenden und kontrollierenden Körperschaft zu, und diesem Zweck entspricht am besten die Zusammensetzung des Parlaments aus berufsständischen Vertretern, deren Einfluß auf dem Gewicht ihrer Sachverständigkeit beruht, während große Parteien, die nach politischer Macht streben, in diesem Fall nur hemmend auf die Regierung wirken.

Die Erkenntnis, daß der Reichstag in seiner derzeitigen Gestalt zu sachgemäßer Beratung der Regierung nicht geeignet sei, daß aber ein Ersatz des Reichstagswahlrechts durch eine neue Form berufsständischer Vertretung vorläufig nicht im Bereich der Möglichkeit liege, hat Bismarck zu dem Versuch geführt, sich zur Unterstützung der Regierung in wirtschaftlichen Fragen neben dem

¹⁾ In diesem Zusammenhang sei erwähnt die in Bismarcks Reden häufig wiederkehrende Gegenüberstellung des Parteimannes, der das nach einseitigen Interessen orientierte Rohmaterial für die Beschlussfassung liefert, und des Staatsmannes, der die Folgen für das Ganze unparteiisch ins Auge zu fassen hat. Vgl. darüber Heinrich Rosin, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre nach den politischen Reden und Schriftstücken des Fürsten Bismarck (1897), S. 17 ff.

Parlament ein besonderes Organ, den Volkswirtschaftsrat¹⁾ zu schaffen. Bei den neuen wirtschaftspolitischen Aufgaben, vor die sich die Reichsregierung seit dem Jahre 1878 gestellt sah, Übergang vom Freihandel zum Schutzzollsystem, Sozialgesetzgebung, Umgestaltung des Reichsfinanzwesens, machte sich das Bedürfnis nach sachverständiger Beratung durch berufene Vertreter wirtschaftlicher Interessengruppen besonders fühlbar. Bismarcks Plan ging von Anfang an dahin, einen Volkswirtschaftsrat für das Reich zu schaffen; doch glaubte er, dies Ziel am leichtesten und schnellsten erreichen zu können, wenn zunächst Preußen mit dieser Einrichtung voranging. Durch Königliche Verordnung vom 17. November 1880 wurde ein preussischer Volkswirtschaftsrat gebildet, der sich aus drei Sektionen für Gewerbe, Handel und Landwirtschaft zusammensetzte.²⁾ In einem Schreiben an das Staatsministerium vom 9. November 1880 führte Bismarck zur Begründung aus: „Meine Absicht war ursprünglich, den verbündeten Regierungen die Herstellung eines Wirtschaftsrates zu empfehlen, um die wirtschaftlichen Vorlagen für den Bundesrat zu begutachten. Für den preussischen Staat allein ist eine derartige Einrichtung auf die Dauer kaum ein Bedürfnis, da die wirtschaftliche Gesetzgebung in der Hauptsache dem Reiche zusteht. Auf den Gedanken, die Einrichtung zunächst für Preußen ins Leben zu rufen, bin ich nur in der Voraussetzung gekommen, daß dies ein sicherer und zugleich der kürzere Weg zur Herstellung der erstrebten Reichsinstitution sein würde. Ich hatte gehofft, daß schon die für den nächsten Reichstag beabsichtigten wirtschaftlichen Vorlagen dem neu zu berufenden Wirtschaftsrate unterbreitet werden könnten, und daß auf diese Weise der preussischen Regierung eine unverkümmerte Initiative für die Grundlage der Einrichtung verbliebe. Die dauernde Herstellung eines preussischen Volkswirtschaftsrates, in welchem die sächsischen, bayerischen usw. Interessenten unvertreten blieben, wäre eine partikularistische Schöpfung, die nicht in meiner Aufgabe als Reichskanzler liegt, und würde in den größeren Bundesstaaten eine berechtigzte Unzufriedenheit hervorrufen. Meinem Verfahren lag die Voraussetzung zugrunde, daß dem Bedürfnisse durch den von mir

¹⁾ Zum folgenden vgl. J. Curtius, Bismarcks Plan eines deutschen Volkswirtschaftsrats (1919).

²⁾ Preussische Gesetzesammlung 1880, S. 367 ff.

vorläufig nur für Preußen formulierten Vorschlag schneller abgeholfen werde.“¹⁾ Die Form der Königlichen Verordnung hielt Bismarck für ausreichend. Ein Gesetzentwurf würde „nach den Erfahrungen der letzten Jahre zu Diskussionen führen, bei welchen die Taktik der Fraktionen und der Hinblick auf die Wahlen der sachlichen Behandlung im Wege steht“.²⁾

Der preußische Volkswirtschaftsrat bestand aus 75 Mitgliedern, welche vom Könige auf die Dauer von fünf Jahren berufen wurden, zum Teil auf Grund von Präsentationswahlen der Handelskammern, kaufmännischen Korporationen und landwirtschaftlichen Vereine. Von den zur Präsentation Gewählten wurden dem Könige durch die betreffenden Ressortminister 15 Vertreter des Gewerbes, 15 des Handels, 15 der Landwirtschaft zur Berufung vorgeschlagen, außerdem aber nach freier Wahl der Minister noch 30 weitere Mitglieder, unter denen mindestens 15 dem Handwerker- oder Arbeiterstande angehören mußten. In seiner Rede bei Eröffnung des Volkswirtschaftsrats³⁾ am 27. Januar 1881 führte Bismarck aus, der Volkswirtschaftsrat solle dazu dienen, „daß diejenigen unserer Mitbürger, auf welche die wirtschaftliche Gesetzgebung in erster Linie zu wirken bestimmt ist, über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der zu erlassenden Gesetze gehört werden. Es fehlte bisher an einer Stelle, wo die einschlagenden Gesetzesvorlagen einer Kritik durch Sachverständige aus den zunächst beteiligten Kreisen unterzogen werden konnten, und die Staatsregierung war außerstande, für ihre Überzeugung von der Angemessenheit der Vorlagen das Maß von Sicherheit zu gewinnen, welches nötig ist, um der von ihr zu übernehmenden Verantwortlichkeit als Grundlage zu dienen. Sie, meine Herren, werden uns die Sachkunde aus dem praktischen Leben entgegenbringen; Sie sind berufen, ein einheitliches Zentralorgan zu bilden, welches durch ausgleichendes Zusammenwirken die gemeinsamen und besonderen Interessen von Handel, Gewerbe und Landwirtschaft durch freie Meinungsäußerung wahrzunehmen hat.“

¹⁾ Pol. Reden, Bd. VIII, S. 207. Ähnlich in Bismarcks Rede bei Eröffnung des preußischen Volkswirtschaftsrats, Pol. Reden Bd. VIII, S. 212 f.

²⁾ Pol. Reden, Bd. VIII, S. 198.

³⁾ Pol. Reden, Bd. VIII, S. 211 ff.

Unmittelbar nach Eröffnung des preussischen Volkswirtschaftsrats begann Bismarck mit den Vorbereitungen zur Ausdehnung dieser Einrichtung auf das Reich. Zu den 75 preussischen Mitgliedern sollten 50 weitere Mitglieder aus den übrigen Bundesstaaten treten. Entsprechend wie in Preußen sollte im Reich der Volkswirtschaftsrat durch Kaiserliche Verordnung geschaffen werden. Da aber entscheidendes Gewicht darauf gelegt wurde, den Arbeiter- und kleineren Handwerkerstand nicht unvertreten zu lassen,¹⁾ sollten den Mitgliedern Reise- und Tagegelder gewährt werden, was die Vorlegung eines Nachtrags zum Etat an den Reichstag notwendig machte. Der Reichstag überwies die Vorlage am 24. Mai 1881 der Ausschußberatung und lehnte sie am 10. Juni 1881 mit 153 gegen 102 Stimmen ab.²⁾ Im Reichshaushaltungsplan für 1882/83 wurde von der Regierung die Forderung wiederholt, am 1. Dezember 1881 aber trotz der Rede, die Bismarck zur Begründung der Vorlage hielt, vom Reichstag wiederum abgelehnt.³⁾ — Die zahlreichen Einwände, mit denen Abgeordnete der Linken und des Zentrums in den genannten drei Sitzungen Bismarcks Plan bekämpften,⁴⁾ waren zum großen Teil nicht

1) Reichshaushaltetat für das Etatsjahr 1882/83, Anl. IV, S. 8/9 Erläut.

2) Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 1881, S. 1270—1289 und S. 1589—1611.

3) Stenogr. Ber. 1881/82, S. 130—146.

4) Curtius gibt (a. a. O. S. 25 f.) folgende übersichtliche Zusammenstellung der Einwände:

1. Es bestehe kein Bedürfnis für einen Volkswirtschaftsrat:
 - a) die öffentliche Meinung fordere ihn nicht;
 - b) im Reichstag seien Fachmänner genug;
 - c) Gutachten der vorhandenen Berufskörperschaften reichten zur Vorbereitung wirtschaftlicher Gesetzentwürfe aus;
 - d) Einzel-Enqueten.
2. Die Erfahrungen mit dem preussischen Volkswirtschaftsrat seien
 - a) noch nicht abgeschlossen;
 - b) für die Ausdehnung der Einrichtung auf das Reich nicht ermutigend.
3. Das Beispiel des Volkswirtschaftsrats in Frankreich warne vor der Übertragung auf deutsche Verhältnisse.
4. a) Die Begründung des Volkswirtschaftsrats durch Kaiserliche Verordnung und Bewilligung einer Etatsposition durch den Reichstag statt auf dem Wege der Gesetzgebung sei höchst unglücklich;

grundsätzlicher Natur, sondern enthielten beachtenswerte Hinweise auf Mängel und Schwierigkeiten, die sich bei beiderseitigem Willen zur Verständigung und zur Schaffung einer lebensfähigen Einrichtung vielleicht hätten überwinden lassen. Ausschlaggebend aber blieb schließlich die Besorgnis des Reichstags, daß seine eigene Stellung durch den Volkswirtschaftsrat geschwächt werden würde.

An sachlichen Gründen wurden von den Gegnern der Vorlage zunächst angeführt, daß die Veranstaltung von Einzelanfragen und das Einholen von Gutachten der Berufskörperschaften bessere Mittel zur sachgemäßen Gesetzesvorbereitung seien, weil es nur so möglich sei, jedesmal für den Einzelfall die hervorragendsten Sachverständigen heranzuziehen. Gegen den Gedanken, daß sich im Volkswirtschaftsrat die Forderungen der einzelnen Wirtschaftsgruppen aneinander abschleifen sollten,¹⁾ führte Abg. Löwe aus: „Sollen wir über die Interessen des Handwerks oder der Industrie oder des Gewerbes ungefärbte und wahrhafte Berichte und Vorlagen bekommen, so ist es nicht zulässig, daß wir sie abschleifen lassen durch das Hineinziehen der anderen Gruppen der öffentlichen gewerblichen Tätigkeit. Dann ist es richtiger, daß direkt und unbestilliert uns die Wünsche der betreffenden Gewerbetreibenden selbst vorgetragen werden.“²⁾ Der Regierungsvertreter, Staatsminister v. Bötticher, betonte demgegenüber, daß im Volkswirtschaftsrat die verschiedenen Interessen untereinander zur Aussprache kämen. Bei bloßem Befragen einzelner Berufskörperschaften würde man nur „eine Flut von sehr wertvollem Material haben . . . Gerade den Nutzen aber, an den ich eben erinnert habe, daß man durch gegenseitiges Aussprechen, durch mündliche Betonung und Verteidigung der Interessen der verschiedensten Industriegruppen und durch den Versuch einer Ausgleichung, daß

b) es handle sich um eine neue Reichsinstitution, die gegen den Bundescharakter des Reichs gerichtet sei und das preußische Übergewicht noch verstärke;

c) der Volkswirtschaftsrat solle und werde ein Konkurrenzparlament neben dem Reichstag bilden.

5. Die Einsetzung einer wirtschaftlichen Interessenvertretung sei prinzipiell verfehlt.

¹⁾ Abg. Rentsch (Stenogr. Ber. 1881, S. 1274).

²⁾ Stenogr. Ber., 1881, S. 1277 (Abg. Löwe), und S. 1282 (Abg. Braun).

man da auf dem richtigsten Wege dahin kommt, das Gute und Brauchbare zu finden, diesen Vorteil würde man vollständig entbehren müssen.“¹⁾ Dagegen wies Abg. Richter an den Beratungen des preußischen Volkswirtschaftsrats über das Unfallversicherungsgesetz und die Innungsvorlage nach, daß kaum wirkliche Sachverständige zu Wort gekommen seien.²⁾

Auch Abg. v. Bennigsen hob hervor, daß unter den Mitgliedern des Volkswirtschaftsrats für jeden einzelnen Fall immer nur ein kleiner Teil wirklich sachverständig sei; „auch bei der ausgezeichnetsten, sorgfältigsten Auswahl dieser Körperschaft sind in jedem einzelnen Fall, bei jedem einzelnen Gesetzesentwurf, der diesem Körper unterbreitet wird, von diesen 125 Personen zwei Drittel, ja drei Viertel und mehr vielleicht Ballast, ohne geeignete Erfahrung und Einsicht in dem speziellen Fall; als technisch Befähigte scheiden sie aus, sie stimmen aber mit ab.“³⁾ Abg. Rensch sah andererseits gerade hierin den Vorzug, daß die Gutachten der unmittelbar Beteiligten „korrigiert, gemildert und abgeschwächt würden durch das sachverständige Urteil derer, welche bei der einen oder anderen Frage nicht als direkte Interessenten bzw. Produzenten, sondern als nur indirekt Beteiligte, als Konsumenten vertreten sind.“⁴⁾ Hierauf erwiderte Abg. Richter: „Ich hätte nichts dagegen, wenn man auch einen Konsumtionsrat einführt, . . . daß aber gerade die Herren, die als Produzenten in speziellen Fragen nichts verstehen und doch als Produzenten berufen sind, doch Sachverständige in der Konsumtion sein sollen, das ist eine Annahme, für die eine wirkliche Begründung nicht vorliegt; jedenfalls sind sie nicht als Konsumtionsräte berufen worden.“⁵⁾

Weiter hat man sich über die Frage ausgesprochen, ob es überhaupt richtig sei, Vertreter wirtschaftlicher Interessen untereinander abstimmen zu lassen. Bismarck war sich von Anfang an darüber klar gewesen, daß es unmöglich sei, die Bedeutung der einzelnen Wirtschaftsgruppen in der Stimmenverteilung so zum Ausdruck zu bringen, daß das durch Abstimmung gewonnene Ergebnis in jedem

¹⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1278.

²⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1606.

³⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1599.

⁴⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1601.

⁵⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1606.

Fall als Ausdruck des Gesamtwirtschaftslebens anzusehen sei. Er hat deshalb der Abstimmung im Volkswirtschaftsrat überhaupt keine wesentliche Bedeutung beigelegt. In der Begründung des Entwurfs für den preussischen Volkswirtschaftsrat führt er hinsichtlich der Stimmenverteilung zwischen Landwirtschaft, Handel und Gewerbe aus: „Das auf den ersten Anblick auffällige Mißverhältnis in der Vertretung verliert an Bedeutung, wenn erwogen wird, daß für den Volkswirtschaftsrat die sektionsweise Beratung zulässig ist; und daß es sich überhaupt bei diesen Beratungen nicht um entscheidende Beschlußfassungen, sondern nur um eine gutachtliche Beleuchtung handelt, welche für die Entschlüsse der Staatsregierung bei Herstellung ihrer dem Reichstage und Landtage zu machenden Vorlagen verwertet werden soll. Die Staatsregierung hat in den vorbereitenden Stadien das Gewicht der Gutachten, die sie erhält, nicht nach dem numerischen Verhältnis der Abstimmungen, sondern nach verantwortlicher Würdigung des Inhalts zu bemessen. Noch weniger soll durch die Gutachten den Beschlüssen der parlamentarischen Körperschaften vorgegriffen werden. Hier, wo die tatsächlichen Verhältnisse der einzelnen Bevölkerungsklassen durch den Schwerpunkt, welchen die letzteren bei den Wahlen ausüben, direkt zum Ausdruck kommen, hat jede Gruppe unseres wirtschaftlichen Lebens die Gelegenheit, ihre numerische Bedeutung geltend zu machen.“¹⁾ In seinem Schreiben an das Staatsministerium vom 9. November 1880 führt Bismarck darüber weiter aus: „Ich habe von Haus aus darauf verzichtet, die Verteilung des Stimmenverhältnisses in die arithmetisch richtige Proportion zu dem Gewichte der einzelnen Interessenten zu setzen. Sollte das geschehen, so müßte die Landwirtschaft an sich die Mehrheit der Stimmen haben, da die Mehrheit der Bevölkerung von ihr lebt, und der Handelsstand würde auf einen unverhältnismäßig geringen Anteil reduziert werden. Mein Bestreben ist nur dahin gegangen, daß jedes Interesse überhaupt zu Worte kommen könne, ohne Rücksicht darauf, mit wieviel Stimmen dies geschieht; sollte der Stimmenzahl die Entscheidung beigelegt werden, so würde damit der ganzen Institution ein für die unabhängige Bewegung der Regierung zu schweres Gewicht

¹⁾ Pol. Reden, Bd. VIII, S. 198 f.

beigelegt werden. Gerade dadurch, daß bei Abmessung der Stimmenzahl auf die genaue Wiedergabe der Bedeutung der vertretenen Interessen verzichtet wird, vermindert sich das Gewicht, welches das Majoritätsvotum einer Versammlung der Art auf die Freiheit der Regierung übt.“¹⁾ Als im Reichstag der Abg. Löwe trotzdem auf die Gefahr der Majorisierung einzelner Gruppen im Volkswirtschaftsrat hinwies, machte Staatsminister v. Bötticher darauf aufmerksam, daß die Regierung schon eine ganze Reihe von Majoritätsbeschlüssen des preußischen Volkswirtschaftsrats nicht adoptiert habe. „Wir wollen nicht entbunden sein von der Pflicht, abzuwägen, welches Interesse ist berechtigt, und wir wollen auch, nachdem wir den Volkswirtschaftsrat gehört haben, noch nach einem vermittelnden Wege suchen und uns bemühen, den Ausweg zu finden, der vielleicht innerhalb der Beratung des Volkswirtschaftsrats noch nicht gefunden worden ist.“²⁾ Abg. Frege hat dann, in Befürwortung der Regierungsvorlage, diesen Worten die Auslegung gegeben, daß bei Meinungsverschiedenheiten im Volkswirtschaftsrat sowohl Majoritäts- wie Minoritätsvotum der Regierung als Material überwiesen werden sollten und daß, bei Hauptabstimmungen eine *itio in partes* stattfinden könne.³⁾

Der Hinweis auf solche Möglichkeiten, die Frage des Stimmenverhältnisses unwesentlich zu machen, hat aber die Gegner des Volkswirtschaftsrates nicht umstimmen können, da sie fürchteten, der Volkswirtschaftsrat würde später aus eigener Kraft sich eine höhere Bedeutung als die einer bloß beratenden Kammer erwerben. Bennigsen führte in diesem Sinne aus: „Und was wird der Erfolg sein, wenn sich eben, was man aus der Erfahrung weniger Monate noch nicht übersehen kann, wenn sich in Preußen oder bei einer ähnlichen Schöpfung im Reich ein solcher Volkswirtschaftsrat nach und nach in seiner Bedeutung erheblich verstärken sollte, wenn er einen bedeutenden Einfluß gewinnen sollte nicht bloß auf die Regierung, sondern direkt und indirekt auch auf den Reichstag? Dann wird natürlich das Spiel der Gegensätze und der Kampf der Interessen mit einer Leidenschaft in unsere Körperschaft hineingetragen

¹⁾ Pol. Reden, Bd. VIII, S. 208; ähnlich in der Rede bei Eröffnung des preußischen Volkswirtschaftsrats, Pol. Reden, Bd. VIII, S. 214.

²⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1278 f.

³⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1279 f.

werden, wie wir kaum im Jahre 1879 an einzelnen Tagen bei Zolltarifberatungen etwas ähnliches im Reichstag erlebt haben. Und da sage ich doch, wir wollen lieber derartige Hoffnungen und Bestrebungen nicht unterstützen, die darauf hinausgehen, daß bestimmte Interessen, von denen man annimmt, daß sie im Reichstag noch nicht genügend vertreten sind, eine solch spezifische Vertretung finden, wo unter den drei oder vier Gruppen, welche in dem Volkswirtschaftsrat vertreten sein werden, noch ganz andere Kompromisse, Abmachungen, Überrumpelungen und Unterdrückungen der Minderheit durch die Mehrheit vorkommen werden, als in einem politischen Parlament.“¹⁾

Die Forderung, daß zwischen Interessenten grundsätzlich nicht abgestimmt werden dürfe, ist später in der Sitzung vom 1. Dezember 1881 wieder aufgenommen worden durch den Abg. Vamberger in der Wendung, daß die Interessenten Zeugen, nicht Richter sein sollten. „Wenn man ein Gericht zusammensetzte aus lauter Zeugen, von denen jeder nur seine eigene Sache sieht, so entstünde nur eine babylonische Verwirrung. Dann werden die einzelnen Zeugen von denjenigen, die die Zügel der ganzen Sache in der Hand haben, herangelockt, es entstehen jene Tauschgeschäfte, deren wir so oft in der letzten Zeit Zeugen gewesen sind: die einen Interessenten vertragen sich miteinander, die anderen werden geopfert. Aber allgemeine Wohltat und allgemeine Wahrheit und allgemeines Urteil kommt nicht dabei heraus.“ „Nein, meine Herren, man soll die Interessenten hören, aber als Zeugen vor unparteiischen Richtern, und diese unparteiischen Richter sollen die Volksvertreter sein.“²⁾ Mit dieser Auffassung stimmte Bismarck vollkommen überein, konnte darin aber keinen Einwand gegen den Volkswirtschaftsrat sehen. „Die Regierung sucht dabei keinen Richter, weder über sich noch über den Reichstag, sie sucht ein Hilfsorgan, um ihren eigenen Schwächen, ihrem Mangel an Kenntnissen zu Hilfe zu kommen, oder, wie der Herr Vorredner schärfer gesagt hat, sie sucht Zeugen über die wirklichen Tatbestände, die durch die Vorlagen der Regierung berührt werden können. Sie beabsichtigt auch nicht, sich die Meinung machen zu lassen von dem Volkswirtschaftsrat, sondern sie will nur ihre Meinung nicht eher

¹⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1597.

²⁾ Stenogr. Ber. 1881/82, S. 138 f.

feststellen, als bis sie diese Sachkundigen über die Tatbestände, über die Bedürfnisse, über die Leiden der betreffenden Industrien gehört haben wird.“¹⁾

Ein tiefergehender Gegensatz machte sich geltend in der grundsätzlichen Frage der Berechtigung einer Interessentenkammer, wobei die verschiedene Bewertung des Parteiwesens entscheidend war. Die Freunde des Volkswirtschaftsrats sahen in ihm die Verkörperung der realen Volksinteressen gegenüber den doktrinären Vorurteilen der Parteien, die Gegner fürchteten von ihm den Sieg der materiellen Augenblicksinteressen über die höheren politischen Ideale, die von den Parteien vertreten würden. Abg. Renssch führte aus: „Wir wissen ja aus Erfahrung, daß bei dem Charakter des Deutschen und bei seinem Nationalfehler, jede Frage nicht praktisch, sondern vorzugsweise prinzipiell lösen zu wollen, derartige Fragen im Reichstag nicht selten Schaden leiden, und zwar dadurch, daß die wirtschaftlichen Fragen in nahezu ungehöriger Weise mit politischen Fragen vermischt werden. . . In allen übrigen Ländern denkt man darüber ja ganz anders. Es fällt niemand in Frankreich, England, in der Schweiz und in Nordamerika ein, eine politische Frage mit der wirtschaftlichen vermischen zu wollen oder umgekehrt, und von vornherein bestimmen zu wollen, daß wer einer bestimmten politischen Richtung angehört, auch wirtschaftliche Fragen nach einer im voraus bestimmten Richtung hin zu entscheiden habe. Unsere politischen Parteien versuchen dagegen eine bestimmte feste Stellung zu wirtschaftlichen Fragen von vornherein zu nehmen, anstatt sich zu sagen, daß derartige Fragen meist nicht prinzipiell, sondern praktisch von Fall zu Fall zu lösen sind.“²⁾ Der Abg. v. Schorlemer wies darauf hin, daß das Volk den politischen Hader satt habe und eine bessere Vertretung seiner realen Interessen fordere.³⁾ Bennigsen dagegen bekämpfte die Auffassung, die „mit einer gewissen Verachtung auf alle staatsrechtlichen und politischen Erörterungen hinblickt und glaubt, die wirtschaftlichen Interessen seien das einzige, was einen tüchtigen politischen Mann und ein ganzes Volk dauernd bewegen könnte“. Er betonte, daß nur in einer politischen Körperschaft die Ausgleichung der ein-

¹⁾ Stenogr. Bericht, 1881/82, S. 139.

²⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1275.

³⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1593.

zelnen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gegensätze möglich sei. „Wir, wenn wir auch aus bestimmten Berufskreisen oder aus bestimmten wirtschaftlichen Interessengruppen persönlich herkommen, wir haben doch vor allem ein politisches Mandat, wir haben die Interessen nicht einzelner Gruppen, sondern des Ganzen zu vertreten. Wenn der Mensch auch einmal so beschaffen ist, daß er nicht immer vollständig auseinanderhalten kann seine sozialen und persönlichen Interessen von den Aufgaben, die er sich stellt für das Ganze, so hat doch eine solche Körperschaft die Pflicht, und mehr oder weniger wird es auch der Einzelne in derselben tun, sich die Ausgleichung der Sonderinteressen zum Wohle der Gesamtheit zur Aufgabe zu stellen. Aber ein Vertreter in dem beabsichtigten volkswirtschaftlichen Nebenparlament kann sich eine solche Aufgabe nicht stellen; im Gegenteil hat er von vornherein eine ganz andere Aufgabe: er soll das bestimmte wirtschaftliche Interesse vertreten, zu dessen Vertretung er in eine solche Körperschaft berufen ist.“¹⁾ — Die Besorgnis, daß durch den Volkswirtschaftsrat die materiellen Interessen zu sehr in den Vordergrund des politischen Denkens gerückt würden, hat auch Ausdruck gefunden in dem Gedanken Windthorst's, daß man, wenn man eine besondere Vertretung der wirtschaftlichen Interessen schaffe, zur Herstellung des Gleichgewichts auch eine entsprechende Vertretung der geistigen Bedürfnisse ins Leben rufen müsse.²⁾

Während in allen diesen Meinungsverschiedenheiten Wege der Verständigung denkbar waren, ohne daß das wesentliche Ziel Bismarck's, die wirtschaftliche Gesetzgebung sachlich besser vorbereiten zu können, fallen gelassen zu werden brauchte, ergab sich ein unüberbrückbarer Gegensatz durch die Besorgnis des Reichstags, daß der Volkswirtschaftsrat, als ein der Regierung gefügiges Nebenparlament, zur Ausschaltung der Volksvertretung benutzt werden würde.³⁾ Vergeblich suchte Bismarck in der Sitzung vom 1. Dezember 1881 die Gegner davon zu über-

¹⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1596 f.

²⁾ Stenogr. Ber. 1881, S. 1287.

³⁾ Abg. Sonnemann, Löwe und Windthorst in der Sitzung vom 24. Mai 1881 (Stenogr. Ber. 1881, S. 1270, 1277 f., S. 1287), Abg. Richter in der Sitzung vom 10. Juni 1881 (ebenda S. 1604 ff.), Abg. Bamberger in der Sitzung vom 1. Dezember 1881 (Stenogr. Ber. 1881/82, S. 134 ff.).

zeugen, daß der Regierung der politische Gedanke, das Gewicht des Parlaments zu schwächen, fernliege und daß der Zweck des Volkswirtschaftsrats lediglich der sei, die Reichsämtler in der Vorbereitung der Gesetze mit Fachkenntnissen zu unterstützen. „Wir haben das Bedürfnis, uns zu informieren, und ich möchte doch glauben, die parlamentarischen Versammlungen sollten dies Bedürfnis auch einigermaßen haben.“¹⁾ „Ich glaube, daß gerade diese Fragen sich von den praktischen Industriellen, Landwirten, Kaufleuten besser beantworten lassen, als von den wissenschaftlich gebildeten und bei uns hauptsächlich das Wort führenden Mitgliedern des Reichstags, und selbst besser, als es von Seite derer möglich ist, die im Reichstag denselben praktischen Kreisen angehören, aber hier immer in einer ziemlich kurzen Zeit, und ohne auf die anderen Aufgaben zu verzichten, genötigt werden, sich ein sicheres Urteil zur Abstimmung über eine, ich kann wohl sagen, riesenhafte ausgehende Aufgabe zu bilden.“ „Wir suchen Kenntnis über dasjenige, was dem bureaukratischen Blicke vermöge der Stellung, von der er allein ausgehen kann, entgeht.“ Und den Abgeordneten ruft Bismarck schließlich zu: „Meine Herren, Sie verstehen von der Sache nicht mehr als ich. Seien wir also beide bescheiden, und räumen wir beide ein, daß wir der Belehrung bedürfen, und setzen Sie sich nicht auf das hohe Pferd, daß Sie uns sagen: Wir — nämlich die Fraktion, der der Herr Vorredner angehört —, wir wissen genug für beide, für Regierung und Reichstag; die Regierung braucht nichts von Sachkundigen zu lernen.“²⁾

Bismarck selbst fühlte, daß es sich hier um eine Machtfrage handelte, in der alle seine Vernunftgründe vergeblich bleiben mußten. Die Parteien hatten gar kein Interesse an der Unterstützung der Regierung durch Sachverständige, von deren Konkurrenz sie eine Gefährdung der parlamentarischen Autorität befürchteten.³⁾ Bismarck legt in diesem Sinne seinen Gegnern die Worte in den Mund: „Die Regierungen sind für unsere Bedürfnisse klug genug, sie sollen sich nicht besser informieren als wir, wir werden dafür keinen Groschen bewilligen.“⁴⁾ Im Kampf gegen die Parteien aber

¹⁾ Stenogr. Ber. 1881/82, S. 131.

²⁾ Stenogr. Ber. 1881/82, S. 140.

³⁾ Stenogr. Ber. 1881/82, S. 131 f.

⁴⁾ Stenogr. Ber. 1881/82, S. 140.

war der Plan des Volkswirtschaftsrats nicht durchzusetzen, weil noch keine andere Macht vorhanden war, auf die sich die Regierung in diesem Kampf hätte stützen können. Der Volkswirtschaftsrat war noch nicht zu einer Forderung mächtiger Berufsverbände geworden. Gelegentliche Resolutionen des Zentralverbandes deutscher Industrieller und des deutschen Handelstags, die einen Volkswirtschaftsrat forderten,¹⁾ waren vereinzelt geblieben und von zweifelhafter Bedeutung. So erwies sich auch dieser Versuch Bismarcks als verfrüht.

Hiermit verlassen wir Bismarck und haben uns noch über die Bedeutung klar zu werden, die ihm in der Geschichte unseres Problems zukommt. In Bismarcks Person finden wir den gesamten Entwicklungsgang des berufsständischen Gedankens von der französischen Revolution bis hart an die Schwelle der Gegenwart vereinigt. Bismarck hat zu Beginn seiner Laufbahn die Wiederbelebung der alten Stände und ihre Einfügung in den modernen repräsentativen Staat vertreten, als ein Mittel, den Einfluß des Adelsstandes im preussischen Staat zu erhalten. Er hat dann unter dem Eindruck einer neuen Zeit den Gedanken ständischer Bindung fallen lassen und in der freien Beteiligung des ganzen Volkes an den Geschäften des Staates die Entfaltung der gesunden, staats-erhaltenden Volkskräfte zu finden gehofft. Als aber nach Erfüllung der großen nationalen Aufgaben die gesunden Volkskräfte von den zerklüftenden und unschöpferischen Mächten des Fraktionswesens überwuchert wurden, da reifte in ihm der Gedanke an neue Formen berufsständischer Vertretung, der ihn bis an sein Lebensende begleitet hat, von Jahr zu Jahr klarer ausgestaltet, aber ohne schließlich zur Verwirklichung zu gelangen. In Begründung und Ausführung dieser seiner letzten Gedanken steht Bismarck in einer Linie mit den Theoretikern der neuen berufsständischen Lehre der fünfziger Jahre. Aber er bedeutet diesen gegenüber einen gewaltigen Fortschritt. Die Theoretiker hatten ihre Forderungen aufgebaut auf Erscheinungen des noch unentwickelten Parteilebens, die kaum als wirkliche Erfahrungen, sondern mehr als zufällige Eindrücke, vielfach verqu coast mit hilfloser Abneigung gegen

¹⁾ Vgl. Reichshaushalts-Etat 1882, 83, Anl. IV, S. 27, sowie die kritischen Bemerkungen der Abg. Braun, Reichensperger und Richter darüber im Reichstag (Stenogr. Ber. S. 1281, S. 1592, S. 1605).

das Neue, zu bewerten waren. Auf die Staatsmänner dieser Zeit konnten solche Erwägungen keinen Eindruck machen. Für Bismarck dagegen sind die Parteien erschütterndes Erlebnis geworden. Er war ihnen ohne Vorurteil entgegengekommen und hatte ihnen selbst im Vertrauen darauf, ihre gesunden Kräfte an die Oberfläche zu bringen, im allgemeinen gleichen Wahlrecht das stärkste Mittel zur Entfaltung in die Hand gegeben. Er hat erleben müssen, daß sich diese Macht gegen ihn selbst kehrte, nicht weil er seiner Aufgabe als Diener des Staates und des Volkes nicht gerecht geworden wäre, sondern weil seine Größe dem Ehrgeiz der Parteiführer im Wege stand.

Der Gegensatz zwischen Parteiinteresse und Volksinteresse ist durch Bismarck zu einem Problem geworden, dem wir nicht mehr aus dem Wege gehen können. Aber damit ist die Bedeutung Bismarcks für die Entwicklung unseres Problems nicht erschöpft. Das wichtigste ist, daß wir bei Bismarck zum erstenmal Klarheit über die Frage des Weges finden, der zur Verwirklichung einer neuen berufsständischen Vertretung führen kann, eine Frage, die die theoretischen Verfechter des Gedankens kaum gestreift hatten. Während letztere glaubten, die geschickte Ausklügelung einer neuen Verfassung und der Hinweis auf ihre Vorzüge müsse ausreichen, um sie zur Verwirklichung zu bringen, wird Bismarck beherrscht von dem realpolitischen Rechnen mit den tatsächlichen Volkskräften. Er sieht in dem Bau einer Verfassung nicht die Aufgabe, neue Kräfte ins Leben zu rufen, sondern den vorhandenen Volkskräften das Feld zu schaffen, auf dem sie sich schöpferisch auswirken können. Deshalb fördert er, zu derselben Zeit, wo Theoretiker fern von der Wirklichkeit die neue berufsständische Vertretung erfinden, das allgemeine Wahlrecht auf breiter Grundlage, als das zweckmäßigste Mittel, die großen politischen Ideen, die in dieser Zeit die Volkskräfte gruppieren, ordnungsmäßig zur Auswirkung gelangen zu lassen. Als aber später diese Ideen zurücktreten und es sich zeigt, daß die Parteien nicht mehr das Volk darstellen, da versucht Bismarck wohl, mit kleinen Mitteln der Realpolitik den Entartungen des Parteiwesens entgegenzutreten, aber er bleibt sich bewußt, daß die neue berufsständische Staatsform, die ihm als grundlegendes Heilmittel vorschwebt, nicht von ihm als Staatsmann geschaffen werden kann, ehe nicht das Volk, selbst unzufrieden

mit den Parteien, in berufständischen Organisationen die lebendigen Träger des neuen Staates erzeugt hat. Die Anregung dazu konnte der Staatsmann geben, mehr nicht. Wäre Bismarck noch ein Jüngling gewesen, so hätte er nach seiner Entlassung, wie wir aus seinen Andeutungen schließen können, wohl selber die Organisation der Landwirtschaft als Berufsstand in die Hand genommen und hätte die anderen Stände angeregt, das gleiche zu tun, um an der Spitze der vereinigten „produzierenden“ Volksklassen eine Macht in die Waagschale zu werfen, die der „Gesetzmacherei ohne Salm und Ar“ ein Ende gemacht hätte. Bismarcks Kraft war erschöpft, als dieser Plan in ihm reifte. Was er uns hinterlassen hat, spitzt sich in einer doppelten Mahnung zu: an alle Volksklassen, sich zur Vertretung ihrer wirklichen Interessen zusammenzuschließen, an die Regierung aber, diese neuen Volkskräfte mit offenen Armen aufzunehmen und, auf sie gestützt, die Parteien vor die Frage zu stellen, entweder uneigennützig der neuen Entwicklung ihre Kräfte zu widmen oder vom Schauplatz des politischen Lebens abzutreten.

d) Die weitere Entwicklung bis 1918

Die Entwicklungsstufe, die das Problem der berufständischen Vertretung in der Person Bismarcks erreicht hatte, ist bis zur Revolution von 1918 nicht wesentlich überschritten worden. Die Folgezeit trägt hier, wie auf vielen anderen Gebieten, einen epigonenhaften Charakter. Etwa seit 1890 beschäftigen sich Schrifttum und Tagespresse mehr und mehr mit unserem Problem und suchen es systematisch zu verarbeiten, ohne dabei wesentlich neue Gedanken hervorzubringen. Die Tatsachen des Parlamentarismus und des Parteiwesens, die die Erfahrungsgrundlage für die neue berufständische Lehre seit 1850 bilden, werden in dieser Zeit zum Gegenstand exakter wissenschaftlicher Forschung gemacht. Es entwickelt sich die Soziologie des Parteiwesens als neue Wissenschaft.¹⁾

¹⁾ Hier sind vor allem zu nennen: Schäffle, Bau und Leben des sozialen Körpers, I. Bd. (2. Aufl. 1896), S. 227 ff.; Schollenberger, Politik (1903), S. 81—109 und S. 211—254; Hasbach, Die moderne Demokratie (1912), S. 471 ff. u. S. 579 ff.; Lamprecht, Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart, II. Bd. (1913), S. 158 ff.; Gneist, Die nationale

Obwohl die Ergebnisse dieser Forschungen zumeist geeignet waren, die Auffassung Bismarcks vom Parteiwesen zu bestätigen, haben sie doch auf den weiteren Ausbau des berufsständischen Gedankens unmittelbar nur geringen Einfluß ausgeübt. Das Streben nach strenger wissenschaftlicher Objektivität führte dazu, entweder auf ein Werturteil überhaupt zu verzichten, oder, soweit man Kritik an den bestehenden Formen des Parlamentarismus und des Parteiwesens übte, doch Reformpläne als nicht zur wissenschaftlichen Forschung gehörig beiseite zu lassen. Man gewöhnte sich daran, im Parlamentarismus eine an ihren Fehlern zugrunde gehende Einrichtung zu sehen, und erwartete von den sich neu entwickelnden Organisationen der Berufe, daß sie von selber, wenn ihre Zeit gekommen sei, die geeigneten staatsrechtlichen Formen finden würden, um sich an die Stelle der Parlamente zu setzen. Der rein theoretische Charakter solcher Betrachtungsweise war wenig geeignet, zu Taten anzuspornen. Die Wirkung war im Gegenteil meist die, daß geistig und sittlich hochstehende Persönlichkeiten sich mehr und mehr vom Parteiwesen und damit von der Politik überhaupt abwandten.

Auf der anderen Seite sind in dieser Zeit namentlich in der Tagespresse und in der nichtwissenschaftlichen politischen Literatur eine ganze Reihe von Plänen für den Aufbau eines berufsständischen

Rechtsidee von den Ständen (1894), S. 235 ff. u. S. 263 ff.; Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie (1911); Ostrogorski, La démocratie et l'organisation des parties politiques (1903, 2. Aufl. 1912); Bryce, The American Commonwealth (3. Aufl. 1907).

Von sonstigen Schriften, die sich mit den Schäden des Parlamentarismus und des Parteiwesens beschäftigen, seien noch genannt: Heinrich v. Treitschke, Historische und politische Aufsätze, Bd. III, (7. Aufl. 1915), S. 565 ff.; Parteien und Fraktionen (1871), besonders S. 622 ff., u. S. 631 ff.: Parlamentarische Erfahrungen der jüngsten Jahre (1886); Lothar Bucher, Der Parlamentarismus wie er ist (2. Aufl. 1881); Adolf Merkel, Fragmente zur Sozialwissenschaft (1898), S. 98 ff.: „Übel und Gefahren des Parteiwesens“; Julius Söner, Die Gefahr des Parlamentarismus für das Recht (Archiv für öffentliches Recht, Bd. XVIII, 1903, S. 219 ff.); Pfenner, Der falsche Parlamentarismus (1895); Hans Delbrück, Regierung und Volkswille (1914); David Koigen, Die Kultur der Demokratie (1912); Delaisi: La démocratie et les financiers (1910); Brooks, Corruption in American politics and life (1910); Mac Reehnie, The new democracy and the constitution (1912).

Wahlrechts entworfen worden. Die meisten dieser Systeme zeigen aber kaum einen Fortschritt über das hinaus, was um die Mitte des 19. Jahrhunderts Mohl, Pland und Levita gebracht hatten. Im Gegensatz zu Bismarck wird es wieder üblich, Systeme des berufsständischen Wahlrechts kunstvoll zu erfinden und mit Vernunftgründen zu rechtfertigen, ohne die Frage zu beantworten, von wem solche Entwürfe zur Verwirklichung gebracht werden sollen. Besonders nachteilig für die Entwicklung ist es aber gewesen, daß viele der Vertreter des berufsständischen Wahlrechts, namentlich in der Tagespresse, die Gesichtspunkte der alten Lehre Rottecks und Stahls wiederaufgenommen haben, indem sie in der berufsständischen Gliederung ebenso wie im Klassen- oder Mehrstimmenwahlrecht lediglich ein Mittel sehen, das Stimmenverhältnis zwischen den einzelnen Volksschichten für die Zukunft festzulegen und die an Zahl schwächeren höheren Klassen vor der Überstimmung durch die Massen zu schützen.¹⁾ Diese Begründung mußte das berufsständische System nicht als eine Forderung des Volkes gegenüber den Parteien, sondern als ein parteipolitisches Kampfmittel der Reaktion erscheinen lassen und damit den Gegnern ein starkes Agitationsmittel in die Hand geben. Fritz Berolzheimer, der in bewußtem Gegensatz zur alten Lehre den berufsständischen Gedanken im neuen Sinne vertritt, sagt, daß sich Parlamentarismus und allgemeines gleiches Wahlrecht auf tönernen Füßen mit fast ungeschwächter Kraft erhalten, erstens infolge des geschichtlichen Beharrungsvermögens, zweitens infolge des Weiterwirkens naturrechtlicher Anschauungen, „drittens aber, und hierin liegt vielleicht der ausschlaggebende Grund, sind die Bestrebungen auf Abänderung des allgemeinen gleichen Wahlrechts discreditiert als reaktionäre Tendenzen. Teilweise mit Recht. Wer den Parlamentarismus bekämpft, um an seine Stelle die Herrschaft privilegierter Stände zu setzen und dadurch die Errungenschaft der politischen Emanzipation der großen Volksmassen, jenen epochemachenden Kulturfortschritt der letzten Jahrhunderte, wieder aufzuheben oder zu schmälern, ist ein Rückschrittler und bedroht die Kraft des nationalen Staatsorganismus in ihren Grundfesten. Wer aber die theoretische Unhaltbarkeit des Parlamentarismus und die praktische

¹⁾ Max Weber bezeichnet Gründe dieser Art treffend als „Wahlrechtsarithmetik“ (Wahlrecht und Demokratie in Deutschland (1918, S. 21).

Fäulnis und Zerfetzung, die politische Kräftevergeudung und staatswirtschaftliche Kraftschwächung durch den Parlamentarismus erkannt hat und — unbekümmert um alle demokratischen Phrasen — unter Wahrung der Volksemanzipation etwas theoretisch richtig Fundiertes, praktisch Lebensfähiges und die Staatsgemeinschaft zu stärkerer Kraftentfaltung und größerer Blüte Führendes an Stelle des morschen Parlamentarismus setzen will, der vertritt den wahren Kulturfortschritt gegenüber den rückständigen Verfechtern des politischen Gleichheitswahnes.“¹⁾

Von den zahlreichen Systemen berufsständischer Vertretung, die in den letzten Jahrzehnten entworfen worden sind, ist in Begründung und Ausführung wissenschaftlich am wertvollsten das von Schäßle.²⁾ Er verlangt im Wahlrecht eine Mischung der allgemeinen Vertretung mit der in gebietlichen, beruflichen, weltlichen und kirchlichen Körperschaften, um die verschiedenartigen Interessen und Anliegen, die sich in jedem einzelnen Individuum kreuzen, zur Geltung zu bringen. Die Berufskörperschaften sollen nicht Privilegiertenkörper sein; die Sonderinteressen, die von ihnen vertreten werden, sollen dadurch zum Ausgleich kommen, daß alle Interessen nebeneinander zur Geltung gelangen. Beim bloßen allgemeinen Stimmrecht würde ein großer Teil dieser Interessen ausgeschaltet sein zugunsten einseitiger Massenherrschaft. „Die durch Massenmehrheit vertretungslos werdenden Interessen sind geradezu dazu gezwungen, das Massenstimmrecht durch Belügung und Beschmeichelung der Massen auszubeuten und durch politische Macher, durch Redner, durch Drahtzieher, durch gewissenlose Organe des Journalismus, durch die Geistlichen mehr als den gebührenden, einen sehr einseitigen Einfluß zu gewinnen.“³⁾ Andererseits verwirft Schäßle entschieden jeden Versuch, die Teilnahme der breiten Massen am politischen Leben wieder rückgängig zu machen. Er verlangt deshalb eine Zusammensetzung des Parlaments, bei der zwei Drittel bis drei Fünftel der Mitglieder aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, während der Rest etwa je zur Hälfte aus Vertretern

¹⁾ Berolzheimer, System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Bd. III (1906), S. 217.

²⁾ Schäßle, Deutsche Kern- und Zeitfragen, I. Bd. (1894), S. 120 ff. und Neue Folge (1895), S. 54 ff.

³⁾ U. a. D. Bd. I, S. 143 f.

der Berufskörperschaften und Gemeinden besteht. Von dieser Mischung erwartet er, daß einerseits die besonderen Interessen aller Volksklassen zur Geltung kommen, andererseits aber die Berufsvertreter in der Einseitigkeit ihrer Fach- und Standesanschauungen durch die Mehrheit der aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Abgeordneten eingeschränkt werden.¹⁾

In der deutschen Verfassungsgesetzgebung ist die Frage des berufsständischen Wahlrechts anlässlich der 1904 in Angriff genommenen Reform der Zweiten Kammer im Königreich Sachsen aufgerollt worden. Der Regierungsvorschlag wollte berufsständische Wahlen neben den nach Steuerklassen abgestuften allgemeinen Wahlen einrichten.²⁾ Der Plan ist jedoch nicht zur Ausführung gelangt; man entschied sich schließlich 1909 für ein Mehrstimmenwahlrecht nach Einkommen, Grundbesitz, Bildung und Alter.³⁾

¹⁾ An sonstigen Vorschlägen und Entwürfen für berufsständische Wahlsysteme aus der Zeit bis zum Weltkrieg sind zu nennen: L. v. Hirschfeld, Die proportionale Berufsclassenwahl. Ein Mittel zur Abwehr der sozialistischen Bewegung (1885); Huhle, Das neue Reichstagswahlrecht (1896); Anold, Ein neuer Reichstag Deutschlands Rettung (1897); Anold, Die höchsten Kulturaufgaben des modernen Staates (1902), S. 119 ff.; Anold, Wie das Wahlrecht war, wie es ist und wie es, zumal in den deutschen Einzelstaaten, werden soll (Sozialer Fortschritt 1904, Heft 6/7); v. Goerne, Das Repräsentativsystem der Zukunft (1898); Norikus, Gegen den Strom! Moderner Parlamentarismus oder berufsständische Vertretung? (1904); Schmidt-Bibichenfels, Das Problem einer organischen Volksvertretung (Politisch-Anthropologische Monatschrift, Februar und März 1912); Historisch-politische Blätter für das katholische Deutschland, Bd. 149 Heft 7 ff. (1912); Korporativ-territoriale oder individualistisch-zentralistische Vertretung?; Wiechel, Berufsclassenwahlkreise. Vorschläge zur Umgestaltung des Sächsischen Landtagswahlrechts und zur Neuabgrenzung der Reichstagswahlkreise (1903); Georgi, Zur Reform des Wahlrechts für die Zweite Sächsische Kammer (1906).

²⁾ Denkschrift der Sächsischen Regierung über das Wahlrecht zur Zweiten Kammer der Ständeversammlung im Königreich Sachsen (Dekret 24 an die Stände, Sächsische Landtags-Akten, 1903/04, Bd. III, Nr. 24); Bericht der Gesetzgebungsdeputation der Zweiten Kammer über das Dekret 24. (Sächsische Landtags-Akten 1903/04, Bd. II, Nr. 232).

³⁾ Im übrigen taucht vielfach der Gedanke auf, die Ersten Kammern der Parlamente aus hervorragenden Vertretern aller Berufsstände zusammenzusetzen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine Vertretung der Berufsstände als solcher, sondern nur um eine besondere Form, in den Ersten Kammern die geistige Auslese des Volkes zur Geltung zu bringen.

Im parteipolitischen Leben dieser Zeit haben ausschließlich die Rechtsparteien in ihren Programmen die Forderung eines berufsständischen Wahlrechts vertreten, in erster Linie für die Rammern der Selbstverwaltungskörper. Der Aufruf zur Gründung einer deutsch-konservativen Partei vom 12. Juli 1876 fordert „in Provinz, Kreis und Gemeinde eine Selbstverwaltung, gegründet nicht auf das allgemeine Wahlrecht, sondern auf die natürlichen Gruppen und organischen Gliederungen des Volkes.“¹⁾ In dem neuen Programm der christlich-sozialen Partei vom 9. Juni 1896 heißt es: „Die christlich-soziale Partei sieht in dem korporativen Aufbau des Volkes unter Festhaltung seiner politischen Rechte das unbedingt notwendige Mittel wider den gewaltsamen Umsturz des Bestehenden. Sie erstrebt eine mit Pflichten und Rechten ausgestattete Berufsorganisation für alle Stände und die Übertragung politischer Rechte auf diese korporativen Genossenschaften.“²⁾ Das Bochumer Einigungsprogramm der Antisemiten von 1887 fordert: „Zusammensetzung der Volksvertretungen aus Abgeordneten sämtlicher Berufsstände.“³⁾

Auch im Ausland sind in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Stimmen für die Forderung eines berufsständischen Wahlrechts eingetreten. Namentlich das französische Schrifttum hat sich eingehend mit der Frage beschäftigt. Ebenso wie im deutschen Schrifttum bis in die neueste Zeit hinein die beiden Arten der Begründung berufsständischer Vertretung, die wir als alte und neue Lehre bezeichnet haben, nebeneinander erscheinen, finden wir auch in Frankreich eine ähnliche Unterscheidung, aber unter schärferer Trennung der beiden Schulen. Tecklenburg⁴⁾ bezeichnet sie als reaktionäre und soziologische Richtung. In reaktionärem Sinne wird die Forderung berufsständischen Wahlrechts vor allem von der „École d'Association catholique“ vertreten, welche die Berufsverbände (syndicats professionnels) nach Art mittelalterlicher Zünfte wieder ausbauen will und auch die Rückkehr zum imperativen

¹⁾ Ebenso im Eivoll-Programm von 1892. Vgl. Salomon, Die deutschen Parteiprogramme, Heft 2 (1907), S. 8 u. S. 72.

²⁾ Salomon a. a. O. S. 110.

³⁾ Salomon a. a. O. S. 49.

⁴⁾ Tecklenburg, Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789, (1911), S. 157 ff.

Mandat fordert, in Anlehnung an die alten Generalstände, wo dem Abgeordneten eine bindende Instruktion, das sogenannte cahier, erteilt wurde.¹⁾

Im scharfen Gegensatz zu diesen Forderungen bewegt sich die soziologische Richtung der berufsständischen Lehre, die auf Claude-Henri de Saint-Simon und Auguste Comte zurückgeht und ihre systematische Ausbildung vor allem durch Charles Benoist²⁾ erhalten hat. Den Ausgangspunkt der Lehre von Benoist bilden, ebenso wie in der neuen deutschen Lehre, die Schäden des Parteiwesens beim atomistischen Wahlverfahren, die Korruption, das Berufspolitikertum, die Abhängigkeit von den Wahlkomitees und andere Auswüchse, die er an Hand der französischen Verhältnisse mit besonderer Eindringlichkeit schildert. Im Gegensatz zur Association catholique lehnt Benoist die Wiederbelebung der Zünfte ab und fordert freie berufsständische Verbände. „Nous ne voulons ni de la corporation, ni de l'ordre, ni d'aucun groupe fermé ou imposé. Nous ne voulons que du groupe ouvert et libre, lien et milieu social, et, par rapport au suffrage, simple circonscription sociale ajoutée à la circonscription géographique, sans que, d'être de tel ou tel groupe ou de rester dans telle ou telle circonscription sociale entraîne jamais rupture d'égalité ni différence dans le droit . . . Ouvert et libre nous voulons le groupe, et nous le voulons en vie et en mouvement, comme la société elle-même.“³⁾ In dieser freien Gruppenbildung sieht Benoist den wesentlichen Gegensatz des organischen Wahlrechts zu dem der altständischen wie der individualistischen Epoche. Die praktische Anwendung seiner Lehre auf die französischen Verhältnisse denkt sich Benoist so, daß der Senat aus Abgeordneten der örtlichen Verbände (Departements und Kommunen) bestehen soll, die Deputiertenkammer aber nach Berufsgruppen gewählt wird, indem innerhalb jedes Departements die Abgeordneten entsprechend der Kopfzahl der Wähler auf 8 Berufsgruppen (Ackerbau, Industrie, Verkehr, Handel, öffent-

¹⁾ Programm der Association catholique von 1891. Vgl. Charles François, *La représentation des intérêts dans les corps élus* (1899), S. 96.

²⁾ *L'organisation du suffrage universel* (Revue des Deux Mondes Bd. CXXX 6:3 CXXXVI) und *La crise de l'état moderne* (1896).

³⁾ *La crise de l'état moderne*, S. 198 f.

liche Gewalt, öffentliche Verwaltung, freie Berufe, Rentner) verteilt werden.¹⁾

Im Gegensatz zu Frankreich, wo ungesunde Parteiverhältnisse einen besonders fruchtbaren Boden für den Gedanken eines berufsständischen Wahlrechts bilden, hat in England diese Frage niemals eine erhebliche Rolle spielen können. Selbst ein Vertreter der organischen Staatsauffassung, Lorimer, gelangt trotz dieses Ausgangspunktes nicht zur Forderung eines berufsständischen, sondern eines Mehrstimmenwahlrechts, indem er das Ziehen künstlicher Trennungslinien zwischen den Ständen für bedenklich hält.²⁾ Die Gründe, die in Deutschland und Frankreich zur Forderung eines berufsständischen Wahlrechts geführt haben, namentlich die künstliche Verschärfung der Klassegegensätze und die Verfälschung des Volkswillens durch die Parteiinteressen, treffen für die politischen Verhältnisse Englands nicht zu. Der sachlich-staatsmännische Geist, der in England die Parteien beherrscht, hat bewirkt, daß die Regierung, obwohl sie aus Parteimännern gebildet wird, niemals einseitige Klassen- und Sonderinteressen, sondern stets das nationale Ziel der Größe und Machtstellung des britischen Reiches in den Vordergrund stellte und bestrebt war, durch enge Fühlung mit dem Leben die wirklichen Interessen aller Volksklassen zu erkennen und zu berücksichtigen. So konnte selbst ein Sozialist wie J. R. Mac Donald der englischen Regierung das ehrenvolle Zeugnis ausstellen, daß sie nicht die Geschäfte der Mehrheit, sondern die des ganzen Volkes verwalte, und daß die Lehre von Marx und Engels, die im Staat das Werkzeug einer ausbeutenden Klasse sieht, für England nicht zutrefte.³⁾ „Wenn wir die umfangreiche Sozialgesetzgebung betrachten, die sich energisch von jener individualistischen Auffassung des Staates entfernt, die der notwendige

¹⁾ Ebenda S. 255 ff. — An Benoist lehnt sich an: Charles François, La représentation des intérêts dans les corps élus (1899). Vgl. ferner Billel, Législation électorale comparée (1900), S. 146 ff. und Eugen Duthoit, Vers l'organisation professionnelle (1910). Über die neueren Reformbestrebungen in Frankreich, die eine Vereinigung der Ideen der Proportionalwahl und der organischen Vertretung darstellen, vgl. Tecklenburg a. a. O. S. 232 ff.

²⁾ James Lorimer, Constitutionalism of the future or Parliament the mirror of the nation (1867), S. 149.

³⁾ J. R. Mac Donald, Sozialismus und Regierung (Deutsche Ausgabe, Jena 1912), S. 44 ff. und S. 155 ff.

politische Aspekt der Ökonomie einer reinen Mittelstandsbevægung ist, so entdecken wir, daß der Staat nicht den Willen der dominierenden Interessen, sondern den Willen der ganzen Gemeinschaft vermittelt, der nach einem immer reicheren und univerrsellereu Ausdrudk strebt. In solchen Augenblicken des Wechsels vollziehen sich politische und soziale Reformen äußerst schnell, oder es stauen sich im Staat revolutionäre Kräfte. Wenn die Gesellschaft ihr Leben ausdehnt und dann findet, daß über die im Staat verkörperte Macht eine Klasse verfügt, deren Vorherrschaft bedroht ist und die auf ihre Gewalt nicht verzichten will, so folgt die Revolution. Aber die Möglichkeit eines solchen Konflikts hängt von der mangelhaften Kontrolle ab, die die Gesellschaft über den Staat ausübt. Nun haben jedoch die Veränderungen, die sich über Jahrhunderte erstrecken, in der Richtung gewirkt, diese Kontrolle umfassender zu gestalten. — Der Staat ist deshalb nicht Instrument einer Klasse, sondern ein Organ der Gesellschaft.“¹⁾

Hat die politische Bildung des englischen Volkes und der Ausbau wirtschaftlicher Berufsverbände frühzeitig dazu geführt, die Regierung auch ohne besondere Formen der wirksamen Kontrolle aller Volksklassen zu unterstellen, so daß ein Bedürfnis nach berufsständischer Gliederung des Wahlrechts nicht aufkommen konnte, so hat diese Entwicklung in den letzten Jahren auf anderem Wege die Verwirklichung des berufsständischen Staatsgedankens in unmittelbare Nähe gerückt. Im Laufe des Weltkrieges hat das erhöhte Bedürfnis der Regierung nach sachverständiger Beratung bei der Wirtschaftsgesetzgebung dahin geführt, daß Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aller Gewerbezüge in weiterem Umfang regelmäßig zur Beratung der Regierung herangezogen wurden und der organische Aufbau eines rein beratenden wirtschaftlichen Nebenparlaments in Angriff genommen wurde. Es bildeten sich für die einzelnen Produktionszüge Industrieausschüsse, die mit Vertretern der betreffenden Arbeitnehmerverbände zu gemischten Industrieräten zusammengefaßt wurden. Am 27. Februar 1919 wurde von der englischen Regierung eine „Nationale Konferenz über die industrielle Lage“ einberufen, um neben der Beratung wirtschaftlicher und sozialer Fragen (Arbeitszeit, Arbeits-

¹⁾ Mac Donald a. a. O. S. 159.

losigkeit, Tarifverträge, Streitverhütung) auch den Grundstein für das Industrieparlament zu legen. Die Beratungen hatten zur Folge, daß zunächst ein ständiger paritätischer Gutachterausschuß aus je 30 Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber unter Vorsitz eines von der Regierung ernannten Obmanns gebildet wurde. Aus diesem vorläufigen Ausschuß soll, wenn der Unterbau der Fach-Industrieräte für alle Gewerbebezüge vollendet ist, ein ständiger Industrierat zur Beratung der Regierung in allen industriellen Fragen und zur Erhaltung des gewerblichen Friedens hervorgehen.¹⁾ Von den beiden möglichen Lösungen des berufsständischen Problems, dem berufsständischen Parlamentswahlrecht und der rein beratenden Berufsvertretung neben dem Parlament, hat sich das britische Reich für die letztere Form entschieden, eine Lösung, deren Möglichkeit durch die gesunden Parteiverhältnisse Englands bedingt ist.²⁾

Rehren wir nun zu Deutschland zurück. Die Ergebnisse der soziologischen Forschung und die Systeme berufsständischen Wahlrechts in den letzten Jahrzehnten hatten, wie wir sahen, nichts wesentlich Neues gegenüber dem Standpunkt Bismarcks gebracht. Statt dessen vollzieht sich aber im öffentlichen Leben dieser Zeit ein bedeutsamer Wandel: Es entwickeln sich in bunter Fülle freie berufsständische Organisationen, in erster Linie solche des produktiven Wirtschaftslebens, die sich über das ganze Reichsgebiet erstrecken (Bund der Landwirte, Interessenverbände der Industrie, Hansabund, Gewerkvereine der Arbeiter usw.). Was Bismarck als soziologische Voraussetzung einer berufsständischen Vertretung bei der Gesetzgebung erkannt hatte, scheint damit in Erfüllung zu gehen. In Wirklichkeit aber hat diese Entwicklung

¹⁾ Vgl. Soziale Praxis vom 19. Juni 1919: „Industrieparlament, Industrie- und Betriebsräte in England“, Reichsarbeitsblatt 1917, S. 727, 1918, S. 378, 1919, S. 221; „Times“ vom 28. Februar 1919: Industrial Conference.

²⁾ Von sonstigen ausländischen Stimmen, die eine berufsständische Volksvertretung fordern, seien genannt (Rudolf Kjellén, Der Staat als Lebensform (2. Aufl. 1917), S. 192 ff.; Don Juan Vazquez de Mella, El ideal de España. Los tres dogmas nacionales (Madrid 1915), (vgl. darüber Hermann Hesse, Das Ideal Spaniens in „Das größere Deutschland“ vom 18. Dezember 1915); Brunialti, in der Vorrede zu Gaeta, Teoria del suffragio politico, S. XIV und S. XXII ff.

zunächst wenig zur Förderung des berufsständischen Gedankens im Sinne Bismarcks beigetragen. Die Ziele der Berufsorganisationen lagen gar nicht in erster Linie auf politischem, sondern auf privatwirtschaftlichem Gebiet. Soweit sie sich politisch betätigten, drängten sie nicht die Parteien zur Seite, sondern machten ihren Einfluß gerade durch deren Vermittlung geltend und führten den Parteien in ihrem Kampf um die Macht neues Leben zu. Mit der wachsenden wirtschaftlichen Macht der Parteien aber verstärkt sich die Neigung zur Parlamentarisierung des Staates. Damit drängt die Entwicklung in eine Bahn, die dem, was Bismarck vorschwebte, völlig zuwiderläuft. Bismarck hatte sich ein berufsständisches Parlament neben einer starken, politisch führenden Regierung gewünscht, die auf diese Weise alle Bedürfnisse des Volkes kennen lernen und unparteiisch die Gegensätze im Volk ausgleichen sollte. Eine Parliamentsherrschaft hatte er nur für den Fall als möglich bezeichnet, daß das Parlament gerade nicht berufsständisch zusammengesetzt, sondern, wie in England, von Sonderinteressen frei sei. Indem jetzt die Regierung, entgegen der Bismarckschen Auffassung, die Zügel mehr und mehr aus der Hand gab, die Parteien aber größtenteils unter den Einfluß von Berufs- und Klassenorganisationen gerieten, entwickelt sich das politische Leben in einer Richtung, die schließlich den Staat dem Kampf der organisierten Klassen um die Macht ausliefern mußte, wenn nicht die Klassen selbst zu der Einsicht gelangten, auf dem Wege friedlicher Verständigung mehr erreichen zu können, als auf dem Wege des Kampfes.

Auch die Einrichtung amtlicher Berufskammern (Handels-, Landwirtschafts-, Handwerkskammern) und ihre Heranziehung zur beratenden und begutachtenden Mitwirkung bei der Gesetzgebung war nicht imstande, die Machtauswirkung der organisierten Klassen in gesunde Bahnen zu lenken. Es zeigte sich, daß diese durch Anordnung geschaffenen Vertretungen die wirtschaftliche Betätigung des lebendigen Volkskörpers nicht widerspiegeln konnten und daß neben ihnen die freien wirtschaftlichen Verbände die eigentlichen Träger der gesellschaftlichen Kräfte waren.

Der Weltkrieg schien zunächst eine Gesundung im Verhältnis der Klassen herbeizuführen. Das Verständnis für Solidarität aller Volksteile drang in weiteren Kreisen durch. Zwischen Unter-

nehmer- und Arbeiterverbänden vollzog sich eine allmähliche Annäherung und gegenseitige Anerkennung. Der Wille, die eigene wirtschaftliche Macht geltend zu machen, wurde gemildert durch die Erkenntnis, daß das Ziel des Kampfes nicht in der Niederwerfung der wirtschaftlichen Gegenpartei liegen dürfe. Mit dem Erstarren des Einigungsgedankens trat das Ansehen der politischen Parteien zurück hinter dem der wirtschaftlichen Verbände. Die Erfahrung zeigte, daß zwischen gut organisierten wirtschaftlichen Gruppen, die zwecks Vertretung konkreter Interessen eine klar umrissene Macht in die Waagschale werfen, eine Einigung leichter herbeizuführen ist als zwischen politischen Parteien, bei denen die Interessen durch Ideen übertüncht sind und die Macht in Form einer schwankenden Anhängerschaft nicht feststeht.¹⁾

Der einigende Geist des Weltkrieges ist nicht wirkungslos geblieben. Er hat unter anderem, unabhängig von der Revolution, am 15. November 1918 zu der Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände geführt, die sich die gemeinsame Lösung wirtschaftlicher und sozialer Streitfragen durch paritätisch gebildete Organe zum Ziel setzt und der, soweit es sich heute übersehen läßt, eine zukunftsreiche Entwicklung bevorsteht.²⁾ Aber dieser Erfolg beschränkt sich auf die privatrechtliche Seite des wirtschaftlichen

¹⁾ Ein Zeugnis für den Geist der Einigung, wie er wenigstens vorübergehend während des Weltkrieges die führenden Persönlichkeiten des Wirtschaftslebens beherrschte, ist das Sammelwerk „Vom inneren Frieden des deutschen Volkes“, herausgegeben von Friedrich Thimme, 1916. Abschnitt III „Friede unter den Klassen und Berufsständen“ enthält Beiträge von Bernhard Dernburg, August Pieper, Hugo Heinemann, Adam Stegerwald, Max Schippel, Gertrud Bäumer u. a. Der Herausgeber sagt im Schlußwort: „Es tut not, die verschiedenen Glaubensgemeinschaften, Parteien und Stände dahin zu bringen, daß sie sich in offener, freimütiger und rückhaltloser Aussprache zusammenfinden. Bisher hielt sich ja jede der vielen Gruppen und Richtungen möglichst abgesondert, saß gleichsam in einem Turm . . .“

In ähnlichem Sinne Geh. Reg.-Rat Dr. Noack: „Der gesetzliche Zusammenschluß der gewerblichen Berufsstände und die freien gewerblichen Vereinigungen“ (Europ. Staats- und Wirtschafts-Zeitung, 1. Jahrg. 1916, S. 1466 f.).

²⁾ Vgl. Max Schippel, Die Gewerkschaften, der Krieg und die Revolution, S. 19 ff.; ferner Reichsarbeitsblatt 1918, S. 874, und 1919, S. 768 ff., sowie 19. Sonderheft zum Reichsarbeitsblatt.

und sozialen Lebens. In politischen Fragen war es nicht gelungen, Formen zu finden, um in entsprechender Weise die Klassen zu einmütiger Arbeit zusammenzuführen. Die Teilnahme des Volkes am politischen Leben spielte sich äußerlich noch in den Parteien ab, während die wirkliche Macht sich mehr und mehr in den Händen großer Wirtschafts- und Klassenorganisationen zusammenballte. Das Parlament konnte unter diesen Umständen der Regierung keine Stütze mehr bieten; die starken, lebendigen Volkskräfte wirkten sich abseits des Staates aus. Eine Lösung dieser Krisis war nur möglich, wenn es einer starken, von Parteieinflüssen unabhängigen Regierung gelang, durch selbständige politische Führung den organisierten Klassen Wege zur Einigung zu weisen. In dieser Lage, in der das Weiterleben des Staatskörpers durch das selbständige Handeln der Regierung bedingt war, brach der unglückliche Ausgang des Krieges herein, der die Stellung der Regierung schwächte und sie nötigte, im Volk eine Stütze zu suchen. Die Regierung aber erkannte nicht, wo die wirklichen Volkskräfte lagen, die ihr — bei schleuniger Schaffung einer entsprechenden Staatsform — als Stützen hätten dienen können. Indem sie, in Anlehnung an fremde Vorbilder, versuchte, sich auf die Parteien zu stützen, mußte sie zusammenbrechen; der führerlose Staat aber mußte in die Gewalt derjenigen Klasse gleiten, die zuerst entschlossen die Hand nach ihm ausstreckte.

Das deutsche Schrifttum, das während des Krieges dem Problem der berufsständischen Vertretung ein erhöhtes Interesse zuwandte, hat nicht vermocht, auf diesen Gang der Dinge einen Einfluß auszuüben. Die bisherigen Gedanken werden weitergesponnen, ein neuer Zug ist nur insofern zu finden, als die dem Kriege entstammenden Gefühlswerte sich auch hier geltend machen. Man betont die Notwendigkeit, sich von den fremden Vorbildern des Parlamentarismus freizumachen und eine im deutschen Wesen wurzelnde Staatsform zu finden. Die wirksamen Kräfte des militärischen Lebens, Verantwortung, Unterordnung und Kameradschaft, werden als Vorbild für den staatlichen Neuaufbau herangezogen.¹⁾ Der praktischen Lösung ist das Problem auch in dieser

¹⁾ Von Schriften und Aufsätzen der Kriegszeit, die die Forderung berufsständischen Wahlrechts vertreten, seien genannt: Anold, Deutscher Bürgerstaat (Deutschlands Erneuerung, Januar 1918); Kriebel, Die deutsche

Zeit nicht näher gebracht worden. Jedenfalls ist es nicht gelungen, den um politische Geltung ringenden wirtschaftlichen Mächten, insbesondere der organisierten Arbeiterschaft, Wege für ihre Eingliederung in den Staatsorganismus zu weisen, die ihnen selbst als Erfüllung ihrer Forderungen erscheinen konnten.

Bevor wir diesen Zeitabschnitt verlassen, seien noch zwei aus Osterreich kommende Gedanken erwähnt, die zwar nicht unmittelbar das Problem der berufsständischen Vertretung berühren, aber ein deutliches Licht auf die zugrunde liegenden allgemeinen politischen Zeitverhältnisse werfen. Es ist zunächst die im Jahre 1898 von Robert Scheu ins Leben gerufene „Kulturpolitische Bewegung“. Sie will die Arbeitsweise der politischen Parteien, die als „abstrakte, deduktiv denkende Gebilde“ dem wirklichen Leben nicht gewachsen sind, durch „gegenständliche, induktive Politik“ verdrängen. Der Begründer schreibt darüber: „Ausgehend von der Beobachtung, daß Menschen aus feindlichen Lagern sich über eine deutliche Frage leicht einigen, wenn sie sich mit ihr unmittelbar befassen, schlug ich vor, eine Organisation der Selbstverwaltung am Gerüst gegenständlicher Probleme, sachlicher Arbeit zu schaffen. Aber nicht etwa Berufsorganisationen, sondern an jeder Materie sollten Alle mitarbeiten, die aktiv oder passiv an der Lösung interessiert waren, alle Sachverständigen. Als geeignete, aber durchaus nicht allein denkbare Form wählte ich die Enquete. Aus jeder sollte ein Kreis von Personen zurückbleiben, die ungewöhnliche Be-

Staatsidee (1917), S. 195 ff.; Kriek, Das preußische Wahlrecht (Europ. Staats- und Wirtschafts-Zeitung 1917, Heft 10); Kriek, Berufsständische Vertretungen (Europ. Staats- und Wirtschafts-Zeitung 1917, Heft 19); Oskar U. S. Schmis, Das wirkliche Deutschland (3. Aufl. 1915), S. 339 ff.; D. U. S. Schmis, Englands politisches Vermächtnis an Deutschland (1916), S. 421; Mathilde Planck, Der Berufsstaat nach der Rechtslehre Karl Chr. Plancks (1918); Heyck, Das Deutschland von morgen (1917); Heyck, Parlament oder Volksvertretung? (1918); Slavitschek, Berufsständische Volksvertretungen (Deutsche Arbeit, Monatschrift für das geist. Leben der Deutschen in Böhmen, Juli 1917); Schmidt-Gibichenfels, Die staatsmännische Forderung des Tages (Polit. Anthropol. Monatschr. 1917, S. 449 ff.); Historisch-politische Blätter für das kathol. Deutschland, Bd. 159, Heft 1 (1917): Die innere Anmöglichkeit einer Volksregierung; S. Marx, Das organische Staatsprinzip (1919); H. E. Ziegler, Republikanische Staatsverfassungen (1919); Erwin Ritter, Auf dem Wege zum Volksstaat (1919).

gabung für die Materie bewiesen hatten, und einen Dauerausschuß bilden. Schritt vor Schritt sollte im Verlauf von Jahrzehnten die ganze Peripherie der sozialen, kulturellen, ökonomischen, zuletzt der rein politischen Probleme durchgemessen werden. Daraus sollte sich ein Kulturparlament entwickeln. An die Stelle der Wahlverbände sollten Autoritätverbände treten, aber nicht starre, privilegierte, sondern labile, elastische, denen man auch für begrenzte Zeit angehören kann.“¹⁾ — Die praktische Arbeit wurde begonnen mit einer Enquete über das höhere Schulwesen. Später wurden Enqueten über strafgerichtliche Voruntersuchung, über Personalkredit und Bücher, über Reform des Ererechts, über Kunstpolitik und andere Fragen veranstaltet. Die österreichische Regierung zeigte sich verständnisvoll und entgegenkommend. Auf Widerstand stieß die Bewegung nur bei der Parteileitung der Sozialdemokratie.

In jüngster Zeit hat Felig Welttsch (Prag) in beachtenswerten soziologischen Ausführungen die Frage nach Überwindung des Parteiwesens und der unorganischen Formen der Demokratie zu beantworten versucht.²⁾ Seine Vorschläge gehen von zwei Forderungen aus: Erstens soll das Parlament den wahren Willen des Volkes zum Ausdruck bringen. Der Volkswille aber ist ein Organismus. Statt der unorganischen Willensbildung, wie sie in der bisherigen Demokratie durch Loslösung der Abgeordneten vom Wählerwillen zustande kommt, muß also eine organische Verbindung zwischen dem Willen des Einzelnen und dem Resultat „Volkswillen“ geschaffen werden. Zweitens aber soll aus diesem „Spiegel des politischen Willens“ ein „Instrument des politischen Geschehens“, ein tatkräftiger Staatswille hervorgehen. In der Erzeugung dieses Staatswillens unterscheidet Welttsch drei mögliche Stufen: die Majorisierung, den mechanischen Kompromiß und die Synthese, d. h. organische Neuschöpfung. Die letztere soll im Ideal überall angestrebt werden, die Majorisierung soll auf die Rolle als ultima ratio beschränkt sein.

Die Erfüllung seiner beiden Grundforderungen denkt sich Welttsch etwa folgendermaßen: An die Stelle der Parteien treten örtliche Einzelgruppen mit konkretem, klar umrissenem Programm. Jeder

¹⁾ Robert Scheu, Die kulturpolitische Bewegung in Österreich („Zukunft“ vom 19. Mai 1917).

²⁾ Felig Welttsch, Organische Demokratie (1918).

Herrsfahrt, Das Problem der berufständischen Vertretung

Wähler kann einer bestimmten Zahl von Einzelgruppen, z. B. fünf, angehören, um seine verschiedenen politischen Interessen, z. B. wirtschaftliche, kulturelle, berufliche usw., unabhängig voneinander vertreten zu können. Es steht ihm aber auch frei, alle seine Stimmen auf eine Gruppe zu vereinigen. Aus den örtlichen Einzelgruppen sollen dann Mittelgruppen und aus diesen wieder drei Fachparlamente hervorgehen, das Kulturparlament, das Wirtschaftsparlament und das Parlament für Staatsnotwendigkeiten. Die letzte Entscheidung liegt im Zweifelsfall bei einem aus den drei Fachparlamenten gebildeten Parlamentsausschuß. — An den bisherigen Vorschlägen berufsständischer Vertretung tadelt Weltsch einmal die starre, schematische Festlegung der Berufsgruppen, die dem Organismusgedanken widerspricht, und zweitens die einseitige Beschränkung auf die Berufsinteressen.

3. Abschnitt

Die Gegenwart:

Der berufsständische Gedanke unter dem Einfluß des Räteystems

In den beiden bisher betrachteten Zeitabschnitten, von der französischen Revolution bis zum Jahre 1848 und von da bis 1918, fanden wir die Forderung berufsständischer Vertretung auf zwei verschiedene Grundgedanken gestützt: Der erste Abschnitt zeigte uns das Streben der führenden Gesellschaftsschichten, ihre alten Standesvorrechte durch das Mittel des berufsständischen Wahlrechts zu erhalten und verfassungsmäßig festzulegen; im zweiten Abschnitt treten Soziologen und Staatsmänner in den Vordergrund, die den berufsständischen Gedanken als Mittel zur Überwindung der Parteiherrschaft und zur Geltendmachung der wirklichen Interessen und Wünsche des Volkes vertreten. Der November 1918 bringt mit der aus Rußland übernommenen Einrichtung der Arbeiter- und Soldatenräte eine neue, treibende Kraft in die Entwicklung unseres Problems. Nachdem die ersten Revolutionsmonate gezeigt hatten, daß das Räteystem in seiner russischen, rein proletarischen Form sich in Deutschland nicht durchsetzen konnte, entwickelt sich im Anfang des Jahres 1919, unter dem Schlagwort der Verankerung des Räteystems in der Verfassung, eine neue Form des berufsständischen Gedankens. Bevor wir uns diesem zuwenden, haben wir kurz die geschichtlichen Grundlagen des Räteystems und seine Entwicklung in Rußland zu betrachten, soweit sie auf die deutschen Verhältnisse eingewirkt hat.

a) Die geschichtlichen Grundlagen des Räteystems

Das Räteystem des russischen Bolschewismus hat sich entwickelt, indem in die Einrichtung der Arbeiterräte, die zunächst lediglich als revolutionäre Organe zur Wahrnehmung von Arbeiterinter-

essen ohne den Anspruch auf politische Herrschaft entstanden waren, der Gedanke der Diktatur des Proletariats einströmte, wie ihn Karl Marx und Friedrich Engels in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausgebildet hatten. Mit diesem Begriff haben wir uns zunächst zu beschäftigen.

Die Forderung der proletarischen Diktatur entspringt der Vorstellung, daß die bisherige Form der Volksvertretung, das Parlament, auch bei streng demokratischem Aufbau nicht geeignet sei, die Interessen des Proletariats zu sichern. Schon Proudhon hatte den Gedanken ausgesprochen, daß auch das gleiche Wahlrecht, obwohl es scheinbar der breiten Masse der Nichtbesitzenden das politische Übergewicht verleiht, in Wirklichkeit nur den Interessen einer kleinen Klasse diene, daß es im Dienste der Bourgeois-Reaktion stehe.¹⁾ „Das sicherste Mittel, ein Volk lügen zu lassen, ist die Einführung des allgemeinen Wahlrechts.“ (Oeuvres VI, p. 62.) „Es ist eine ausgezeichnete Einrichtung, um das Volk sagen zu lassen, nicht was es denkt, sondern was man von ihm will.“ (Oeuvres XVII, p. 153.) „Das allgemeine Wahlrecht wird erst dann eine Wahrheit sein, wenn wir Sozialisten es sprechen gelernt haben.“ (Oeuvres XVII, p. 223.) Im Jahre 1848 fordert Proudhon daher ein Parlament, das berufsständisch nach der Kopfzahl der Mitglieder der einzelnen Klassen gewählt ist. „Der Beauftragte des Volkes soll ein positives Interesse vertreten, er soll eine Spezialität und einen Charakter haben. Wenn der Beauftragte des Volkes der Ausdruck der organisierten Arbeit sein wird, dann erst wird das Volk eine wahrhafte Vertretung, eine wahrhafte Auswahl haben. Ohne das würdet ihr immer nur Enttäuschung, Ohnmacht, Korruption, Verschleuderung und Willkür finden.“ (Oeuvres XVII, p. 43.) Hier finden wir bereits den Berührungspunkt zwischen den von sozialistischer Seite kommenden Einwänden gegen den Parlamentarismus und den Gedanken der seit 1848 auftretenden neuen berufsständischen Lehre. Der allgemeine Vorwurf, daß durch das allgemeine Wahlrecht die wirklichen Volksinteressen verzerrt würden, ist hier zugespitzt auf das Interesse der niederen Volksschichten.

¹⁾ Vgl. hierzu Müllberger, Proudhons Theorie des allgemeinen Wahlrechts (Annalen des Deutschen Reichs, 1891), dem die folgenden Zitate entnommen sind.

Bei Marx und Engels finden wir zunächst keine klare Vorstellung von der Staatsform, die den Interessen des Proletariats am besten entspricht. Das Kommunistische Manifest von 1847 spricht im Zweiten Abschnitt noch ganz allgemein von „Eroberung der politischen Macht durch das Proletariat, Erhebung des Proletariats zur herrschenden Klasse, Erklämpfung der Demokratie“ als „erstem Schritt in der Arbeiter-Revolution“. Da Marx von der Voraussetzung ausgeht, daß das Proletariat die ungeheure Mehrheit des Volkes sei, erscheint mit der Beseitigung der künstlichen Unterdrückung des Proletariats durch den bürgerlichen Staat, mit Erklämpfung der Demokratie, die politische Herrschaft des Proletariats ohne weiteres gesichert. Das Proletariat wird dann durch Einführung des Sozialismus die Klassenunterschiede beseitigen und dadurch einen Zustand herbeiführen, in dem keine Unterdrückung, keine Klassenherrschaft mehr möglich ist. Hier zeigt sich bereits die für die weitere Entwicklung höchst bedeutsame Unterscheidung von zwei Stufen der sozialistischen Demokratie, einer unvollkommenen Übergangsstufe, in der das demokratische Mehrheitsprinzip vom Proletariat zur Unterdrückung der Bourgeoisie benutzt wird, und einer erst nach Beseitigung der Klassenunterschiede möglichen vollkommenen Form der Demokratie, in der völlige Gleichberechtigung aller herrscht.

Jedoch erst die Pariser Kommune von 1871 gab Marx Veranlassung, ein bestimmtes Bild zu entwickeln, wie die politische Herrschaft des Proletariats in dem Zeitraum bis zur völligen Beseitigung der Klassenunterschiede zu gestalten sei. In der „Adresse des Generalrats der Internationalen Arbeiter-Assoziation über den Bürgerkrieg in Frankreich“¹⁾ (1871) hat Marx den Grundriß der Staatsform entworfen, die von ihm und Engels in späteren Schriften als „Diktatur des Proletariats“ bezeichnet wird. Die Pariser Kommune diente ihm dabei nur als allgemeiner Ausgangspunkt, als eine „durch und durch ausdehnungsfähige politische Form,“ der er selbst erst eine Deutung gab.²⁾ Den wesentlichen Vorzug der durch allgemeines Stimmrecht gewählten Kommune sah Marx darin, daß in ihr die gesetzgebende und voll-

¹⁾ Marx, Der Bürgerkrieg in Frankreich, Ausgabe der Aktionsbibliothek (1919), S. 29 ff.

²⁾ A. a. O. S. 52.

ziehende Gewalt vereinigt waren, so daß ihre Mitglieder nicht bloß zu reden, sondern praktisch zu arbeiten hatten und dabei unter der steten Kontrolle ihrer Wähler standen, durch die sie jederzeit abberufen werden konnten. Hierin sah Marx den wirksamsten Schutz gegen den Mißbrauch des allgemeinen Wahlrechts durch die besitzenden Klassen. „Statt einmal in drei oder sechs Jahren zu entscheiden, welches Mitglied der herrschenden Klasse das Volk im Parlament ver- und zertreten soll, sollte das allgemeine Stimmrecht dem in Kommunen konstituierten Volk dienen, wie das individuelle Stimmrecht jedem anderen Arbeitgeber dazu dient, Arbeiter, Aufseher und Buchhalter in seinem Geschäft auszusuchen. Und es ist bekannt genug, daß Gesellschaften ebensogut wie einzelne in wirklichen Geschäftssachen gewöhnlich den rechten Mann zu finden und, falls sie sich einmal täuschen, dies bald wieder gutzumachen wissen.“¹⁾ „Die Kommune bildete sich aus den durch allgemeines Stimmrecht in den verschiedenen Bezirken von Paris gewählten Stadträten. Sie waren verantwortlich und jederzeit absetzbar. Ihre Mehrzahl bestand selbstredend aus Arbeitern oder anerkannten Vertretern der Arbeiterklasse. Die Kommune sollte nicht eine parlamentarische, sondern eine arbeitende Körperschaft sein, vollziehend und gesetzgebend zu gleicher Zeit.“²⁾ Engels führt in seiner 1891 geschriebenen Einleitung zum „Bürgerkrieg in Frankreich“ ergänzend aus: „Die Kommune mußte gleich von vornherein anerkennen, daß die Arbeiterklasse, einmal zur Herrschaft gekommen, nicht fortwirtschaften könne mit der alten Staatsmaschine; daß diese Arbeiterklasse, um nicht ihrer eigenen, erst eben eroberten Herrschaft wieder verlustig zu gehen, einerseits alle die alte, bisher gegen sie selbst ausgenutzte Unterdrückungsmaschinerie beseitigen, andererseits aber sich sichern müsse gegen ihre eigenen Abgeordneten und Beamten, indem sie diese, ohne alle Ausnahme, für jederzeit absetzbar erklärte. Worin bestand die charakteristische Eigenart des bisherigen Staats? Die Gesellschaft hatte zur Besorgung ihrer gemeinsamen Interessen, ursprünglich durch einfache Arbeitsteilung, sich eigene Organe geschaffen. Aber diese Organe, deren Spitze die Staatsgewalt, hatten sich mit der Zeit, im Dienst ihrer eigenen Sonderinteressen, aus Dienern der Gesellschaft zu Herren über dieselbe verwandelt.“ —

¹⁾ U. a. D. S. 51.

²⁾ U. a. D. S. 49.

„Gegen diese in allen bisherigen Staaten unumgängliche Verwandlung des Staats und der Staatsorgane aus Dienern der Gesellschaft in Herren der Gesellschaft wandte die Kommune zwei unfehlbare Mittel an. Erstens besetzte sie alle Stellen, verwaltende, richtende, lehrende, durch Wahl nach allgemeinem Stimmrecht der Beteiligten, und zwar auf jederzeitigen Widerruf durch dieselben Beteiligten. Und zweitens zahlte sie für alle Dienste, hohe wie niedrige, nur den Lohn, den andere Arbeiter empfangen.“¹⁾ Wesentlich erleichtert war die Möglichkeit dauernder Überwachung der Kommunemitglieder durch ihre Wähler dadurch, daß es sich zunächst nur um den übersehbaren Bereich der Stadt Paris handelte. Um die Vorzüge dieses Systems auch bei der Ausdehnung auf das Staatsganze zu erhalten, vertraten die Anhänger Proudhons in der Kommune die Forderung der föderalistischen Verbindung souveräner Gemeinden, wobei die gemeinsamen Angelegenheiten durch jederzeit absehbare Abgeordnete verwaltet werden sollten. Auch hierauf legt Marx entscheidendes Gewicht: „In einer kurzen Skizze der nationalen Organisation, die die Kommune nicht die Zeit hatte, weiter auszuarbeiten, heißt es ausdrücklich, daß die Kommune die politische Form selbst des kleinsten Dorfes sein und daß das stehende Heer auf dem Lande durch eine Volksmiliz mit äußerst kurzer Dienstzeit ersetzt werden sollte. Die Landgemeinden eines jeden Bezirks sollten ihre gemeinsamen Angelegenheiten durch eine Versammlung von Abgeordneten in der Bezirkshauptstadt verwalten und diese Bezirksversammlungen dann wieder Abgeordnete zur Nationaldelegation in Paris schicken; die Abgeordneten sollten jederzeit absehbar und an die bestimmten Instruktionen ihrer Wähler gebunden sein.“²⁾

Der Begriff der proletarischen Diktatur bei Marx und Engels enthält noch nicht, wie seine spätere Ausgestaltung im Bolschewismus, den Gedanken der politischen Bevorrechtung des Proletariats durch Ausschluß der besitzenden Klassen vom Wahlrecht. Die Diktatur des Proletariats in dieser Form bildet also keinen Gegensatz zur Demokratie, sondern nur zum Parlamentarismus. Sie ist diejenige Form der Demokratie, in der die politisch unerfahrene Mehrheit, das Proletariat, geschützt wird vor dem

¹⁾ A. a. O. S. 14/15.

²⁾ A. a. O. S. 50.

Mißbrauch der staatlichen Einrichtungen durch die Minderheit der Besitzenden und zur unmittelbaren Teilnahme am Staatsleben herangezogen wird, die ihm der Stimmzettel nicht gewähren kann. Das Mittel dazu ist die Abhängigmachung des Abgeordneten von seinen Wählern, ermöglicht durch Dezentralisation der Verwaltung und Übertragung von verantwortlichen Verwaltungsgeschäften an die Vertretungskörper.

b) Die Entwicklung des Rätessystems in Rußland bis zur Verfassung vom 10. Juli 1918

Die Arbeiterräte sind in der russischen Revolution des Jahres 1905 durch die Parteien der Menschewiki und Sozial-Revolutionäre als Revolutionsorgane zur Wahrnehmung der Arbeiterinteressen geschaffen worden, ohne die politische Gewalt für sich in Anspruch zu nehmen, haben also zunächst nichts mit dem Begriff der Diktatur des Proletariats zu tun. Auch in der Revolution des März 1917¹⁾ traten die Arbeiter- und Soldatenräte für eine demokratisch-parlamentarische Republik und für das allgemeine gleiche Wahlrecht ein. Nach den Äußerungen von Tschcheidse am 15. März 1917 hoffte man, durch die nun möglich gewordene Organisation der Massen, den Sieg des Sozialismus auf rein demokratisch-parlamentarischem Wege herbeizuführen.

Aber in den nächsten Monaten gelangten die Bolschewiki, deren Führer Nikolaj Lenin im April aus der Schweiz nach Rußland zurückgekehrt war, zu größerem Einfluß in den Arbeiter- und Soldatenräten. Da ihr Ziel, die rein sozialistische Regierung, mit den Mitteln des Parlamentarismus nicht zu erreichen war, lautete ihr Kampfruf: „Nieder mit der Duma! Nieder mit den zehn bürgerlichen Ministern! Alle Gewalt den Arbeiter- und Soldatenräten!“ Lenin hat in seinem 1917 geschriebenen Buch „Staat und Revolution“ die theoretische Begründung für diese Forderung gegeben. Seine Ausführungen bilden scheinbar eine orthodoxe Auslegung der Schriften von Marx und Engels; in Wirklichkeit hat er seine aus eigener revolutionär-schöpferischer Kraft entsprungene Gedanken-

¹⁾ Vgl. zum folgenden Purlitz' Geschichtskalender Bd. VI, S. 640 ff., 834 ff., 1061 ff., Bd. VII, S. 160 ff., 566 ff., 841 ff., 1080 ff., 1310 ff., Bd. VIII, S. 168 ff.

welt in die Worte seiner Vorläufer hineininterpretiert.¹⁾ Der Gedanke von Marx, daß der Parlamentarismus in der kapitalistischen Gesellschaft von den besitzenden Klassen gemißbraucht würde, spitzt sich bei Lenin zu der Behauptung zu, daß die große Mehrzahl der Ausgebeuteten durch die Unterdrückung überhaupt unfähig gemacht sei, ihre Interessen politisch zu vertreten. „Die Freiheit der kapitalistischen Gesellschaft bleibt immer annähernd die gleiche, wie sie in den griechischen Republiken des Altertums war: eine Freiheit für die Eklavenbesitzer. Die modernen Eklaven bleiben angesichts der Bedingungen der kapitalistischen Ausbeutung so von Not und Armut bedrückt, daß sie weder an Demokratie noch an Politik zu denken Zeit haben, so daß bei dem gewöhnlichen friedlichen Gang der Ereignisse die Mehrheit der Bevölkerung von der Teilnahme am öffentlichen und politischen Leben ferngehalten wird.“ „Demokratie für eine unbedeutende Minderheit, Demokratie für die Reichen — so sieht die Demokratie der kapitalistischen Gesellschaft aus. Betrachtet man den Mechanismus der kapitalistischen Demokratie genauer, so erblickt man allüberall sowohl in den „kleinen“, den angeblich kleinen Einzelheiten des Wahlrechts und der Technik der Vertretungskörperschaften, als auch in den tatsächlichen Behinderungen des Versammlungsrechtes (die öffentlichen Gebäude sind den „Armen“ verschlossen) und in der rein kapitalistischen Organisation der Tagespresse usw. — überall, wo man hinblickt, eine Beschränkung der Demokratie. Diese Beschränkungen, Ausnahmen, Behinderungen für die Armen erscheinen klein, namentlich demjenigen, der selbst nie am eigenen Leibe Not verspürt hat und mit den geknechteten Klassen in ihrem Massenleben nicht in Berührung gekommen ist, alle diese Beschränkungen zusammengenommen halten jedoch die Armen von der Politik, von der aktiven Beteiligung an der Demokratie fern.“²⁾ Ebenso wie Marx legt deshalb Lenin Wert auf alle die Sicherungen,

¹⁾ Über das Verhältnis von Lenin zu Marx vgl. S. Kelsen, Sozialismus und Staat (Archiv für die Geschichte des Sozialismus, IX. Jahrg., 1920, 1. Heft), vor allem S. 29 ff. und S. 92 ff. Ferner Erich Giesbert in Preussischen Jahrbüchern April und September 1919, sowie die Auseinandersetzung zwischen Kautsky, Terrorismus und Kommunismus (1919), und Nadel, Proletarische Diktatur und Terrorismus (1919).

²⁾ Lenin, Staat und Revolution (Aktions-Bibliothek, 1918), S. 80 ff.

die den Proletarier vor dem Mißbrauch seines Wahlrechts durch die besitzenden Klassen schützen: Statt der „Schwazhbuden“ arbeitende Körperschaften, deren Mitglieder ihren Wählern verantwortlich sind und jederzeit von ihnen abberufen werden können; Zerstörung der bürokratisch-militärischen Maschinerie; Ersetzung der Beamten durch gewählte Angestellte, die den öffentlichen Dienst für Arbeiterlohn besorgen.¹⁾ Aber diese Sicherungen sind für Lenin nicht ausreichend, und hier geht er nun einen entscheidenden Schritt über Marx hinaus. Nicht von der großen Masse der Ausgebeuteten, den Kleinbürgern, Bauern und unorganisierten Arbeitern, erwartet Lenin das Befreiungswerk, sondern nur von dem Proletariat im engeren Sinne, der industriellen Arbeiterschaft, oder gar von einem kleinen „Vortrupp des Proletariats“, nämlich den durch Organisation zum Klassenbewußtsein erzogenen Arbeitern. „Während die Bourgeoisie das Bauerntum und alle kleinbürgerlichen Schichten zersplittert und zerstäubt, organisiert sie die Arbeiter, schließt sie zusammen. Nur das Proletariat — infolge seiner wirtschaftlichen Bedeutung im Großbetrieb — ist fähig, Führer aller werktätigen und ausgebeuteten Massen zu werden, die von der Bourgeoisie ausgebeutet, geknechtet und vielfach nicht weniger, sondern mehr bedrückt werden als die Proletarier, aber nicht imstande sind, selbständig für ihre Befreiung zu kämpfen.“ — „Das Proletariat bedarf der Staatsgewalt, einer zentralisierten Organisation der Macht, einer Organisation des Zwanges, sowohl zur Unterdrückung des Widerstandes der Ausbeuter, als auch zur Leitung der ungeheuren Masse der Bevölkerung, der Bauern, Kleinbürger und Halbproletarier beim „Ordnen“ der sozialistischen Wirtschaft. — Durch Erziehung der Arbeiterpartei erzieht der Marxismus den Vortrupp des Proletariats, der befähigt ist, die Macht an sich zu nehmen und das ganze Volk zum Sozialismus zu führen, die neue Ordnung zu leiten und zu organisieren, Lehrer, Leiter und Führer aller Werktätigen und Ausgebeuteten bei Gestaltung ihres gesellschaftlichen Lebens ohne und entgegen der Bourgeoisie zu sein.“²⁾ Damit ist im Gegensatz zu Marx die Demokratie, das Mehrheitsprinzip, grundsätzlich fallen gelassen. Die große Masse der Ausgebeuteten kann nicht selbst

¹⁾ U. a. D. S. 36 ff.

²⁾ U. a. D. S. 24 ff.

regieren, sondern muß von einer Minderheit, dem klassenbewußten Vortrupp des Proletariats, geführt werden, bis nach Beseitigung aller Ausbeutung das ganze Volk fähig geworden ist, selber seine Interessen wahrzunehmen. Die praktische Folgerung dieser Lehre war der Anspruch der Arbeiter- und Soldatenräte, als Organisationsform des klassenbewußten Proletariats, alleiniger Träger der politischen Gewalt zu sein.

Nachdem es am 7. November 1917 dem bolschewistischen Petersburger Arbeiter- und Soldatenrat gelungen war, die bisherige Regierung zu stürzen, blieb zunächst der Plan, eine verfassunggebende Versammlung nach allgemeinem gleichem Wahlrecht einzuberufen, bestehen. Diese Versammlung wurde am 18. Januar 1918 eröffnet; der Antrag der Bolschewisten, Rußland zur Republik der Arbeiter-, Soldaten- und Bauernräte zu erklären und das Privateigentum abzuschaffen, wurde jedoch von der rechtssozialistischen Mehrheit abgelehnt. Die Bolschewisten traten darauf aus der Versammlung aus. In der Nacht beschloß der Hauptauschuß der Arbeiter- und Soldatenräte die Auflösung; am 19. Januar früh wurde die verfassunggebende Versammlung durch bewaffnete Matrosen auseinandergetrieben. Damit hatte sich die Rätediktatur als Staatsform endgültig durchgesetzt.

Die vom Fünften Allrussischen Rätekongreß am 10. Juli 1918 angenommene Verfassung bestimmt als ihre Aufgabe „die Errichtung der Diktatur des städtischen und ländlichen Proletariats und der ärmeren Bauernschaft in Form einer machtvollen allrussischen Räteregierung zum Zweck der völligen Niederhaltung der Bourgeoisie, der Beseitigung aller Ausbeutung des Menschen durch den Menschen und der Einführung der sozialistischen Gesellschaftsordnung, unter der es weder eine Klassenverschiedenheit noch eine Staatsmacht geben wird.“ (§ 9.) Träger der Staatsgewalt ist der mindestens zweimal jährlich tagende Rätekongreß, der aus Vertretern der städtischen Räte und der Gouvernements-Rätekongresse besteht. Die Städte sind hierbei zahlenmäßig bevorzugt. (§ 24/25.) Gesetzgebung und Verwaltung liegen in Händen des Zentralvollzugsausschusses, der dem Rätekongreß verantwortlich ist. (§ 31—34.) Unter seiner Aufsicht werden die allgemeinen Geschäfte vom Rat der Volksbeauftragten geführt. (§ 35—48.) Die Verwaltung in Städten und Dörfern wird von örtlichen Räten besorgt, welche

zur Erledigung der laufenden Geschäfte ebenfalls einen Vollzugsausschuß aus ihrer Mitte wählen. In kleinen Dörfern werden die Verwaltungsgeschäfte unmittelbar von der Wählerversammlung erledigt. (§ 57—60). Das aktive und passive Wahlrecht zu den Räten haben beide Geschlechter vom 18. Lebensjahr ab. Vom Wahlrecht ausgeschlossen sind: Personen, die zwecks Erzielung von Gewinn Lohnarbeiter verwenden oder von arbeitslosem Einkommen leben, ferner Kaufleute, Geistliche und Angehörige der früheren Polizei. (§ 64 u. 65.) Die Wähler können den Abgeordneten, den sie in einen Rat entsandt haben, jederzeit abberufen und Neuwahlen vornehmen. (§ 78.)

Die russische Räteverfassung wird von zwei Grundgedanken beherrscht: Erstens sucht sie im Sinne von Marx das Proletariat vor dem Mißbrauch des Parlamentarismus zu schützen durch Vereinigung von gesetzgebender und vollziehender Gewalt, durch Abberufbarkeit der Abgeordneten und durch pyramidischen Aufbau des Staates auf den örtlichen Vertretungskörpern. Zweitens schließt sie, in Auswirkung der Lehre Lenins, die besitzenden Klassen von den politischen Rechten aus und bevorzugt das städtische Proletariat gegenüber der Landbevölkerung. In diesen beiden Grundsätzen finden wir die Gedanken wieder, die auf bürgerlicher Seite die Geschichte der berufsständischen Vertretung beherrscht haben. Die Einwände, wie sie Marx gegen den Parlamentarismus erhebt, decken sich zum großen Teil mit denen Bismarcks; wo der Staatsmann die Mißachtung der allgemeinen Volksinteressen durch die Parteien tadelt, sieht der Anwalt des Proletariats die Vergewaltigung der wirtschaftlich Schwachen durch die im Solde von Kapitalisten stehenden Parlamentarier. Die Ausschließung der Besitzenden vom Wahlrecht wiederum bildet das proletarische Gegenstück zu dem Streben der alten Stände, durch ein ständisch gegliedertes Wahlsystem ihre politischen Klassenprivilegien zu erhalten. Beides sind Versuche, die Vormacht einer herrschenden Klasse durch das Wahlrecht verfassungsmäßig sicherzustellen.¹⁾

¹⁾ Als abschließendes Bild der Stellung des Bolschewismus zur Demokratie sei die Darstellung im Neuen Kommunistischen Manifest (Rundgebung der am 2. bis 6. März 1919 in Moskau tagenden internationalen Konferenz kommunistischer Parteien) hier wiedergegeben: „Die gesamte bürgerliche Welt klagt die Kommunisten der Vernichtung der Freiheiten

Die wirkliche politische Entwicklung in Rußland hat, soweit sie sich bis jetzt übersehen läßt, wesentlich andere Bahnen eingeschlagen, als in der Verfassung gedacht sind. Zwei Punkte sind namentlich zu erwähnen:

und der politischen Demokratie an. Das ist nicht wahr. Zur Herrschaft gelangt, stellt das Proletariat nur die volle Unmöglichkeit fest, die Methoden der bürgerlichen Demokratie anzuwenden, und schafft Bedingungen und Formen einer neuen höheren Arbeiterdemokratie. Der ganze Gang der kapitalistischen Entwicklungen untergrub, besonders in der letzten imperialistischen Epoche, die politische Demokratie nicht nur dadurch, daß er die Nationen in zwei unveröhnliche Klassen spaltete, sondern auch dadurch, daß er die zahlreichen Kleinbürgerlichen und halbproletarischen Schichten ebenso wie die Unterschichten des Proletariats zur bleibenden wirtschaftlichen Verkümmern und politischen Ohnmacht verurteilte.

Die Arbeiterklasse derjenigen Länder, in denen die historische Entwicklung ihr dazu die Möglichkeit gegeben hat, hat das Regime der politischen Demokratie zur Organisation gegen das Kapital ausgenützt. Dasselbe wird auch ferner in jenen Ländern geschehen, wo die Vorbedingungen einer Arbeiterrevolution noch nicht herangereift sind. Aber die breiten Zwischenschichten auf dem flachen Lande, wie in den Städten, werden durch den Kapitalismus in ihrer historischen Entwicklung gehemmt und bleiben um ganze Epochen zurück. Der nicht über seine Kirchturmspitze hinaussehende badische und bayerische Bauer, der durch die großkapitalistische Weinverfälschung zugrunde gerichtete französische kleine Weinbauer, der durch Bankiers und Abgeordnete ausgeplünderte und betrogene amerikanische Kleinfarmer, alle diese durch den Kapitalismus von der großen Strafe der Entwicklung abgedrängten sozialen Schichten werden auf dem Papier durch das Regime der politischen Demokratie zur Verwaltung des Staates berufen. In Wirklichkeit aber fällt in allen wichtigen Fragen, welche die Geschichte der Völker bestimmen, die Finanzoligarchie ihre Entscheidungen hinter dem Rücken der parlamentarischen Demokratie. So war es vor allem in der Kriegsfrage, daselbe spielt sich jetzt in der Frage des Friedens ab.

Wenn es die Finanzoligarchie für nützlich hält, ihre Gewalttaten durch parlamentarische Abstimmungen zu decken, stehen dem bürgerlichen Staate zur Erreichung der erforderlichen Ziele alle von früheren Jahrhunderten der Klassenherrschaft geerbten und durch die Wunder der kapitalistischen Technik vervielfachten Mittel zur Verfügung: Lüge, Demagogie, Heze, Verleumdung, Bestechung und Terror. An das Proletariat die Forderung zu stellen, daß es im letzten Kampfe mit dem Kapitalismus, in dem es sich um Leben und Tod handelt, lammfromm den Forderungen der bürgerlichen Demokratie folgt, hieße, von einem Menschen, der gegen Räuber sein Leben und seine Existenz verteidigt, die Befolgung der künstlichen, bedingten Regeln des französischen Ringkampfes zu verlangen, die von seinem Feinde aufgestellt und von ihm nicht befolgt werden.

1. In politischer Beziehung hat die leichte Lenkbarkeit des russischen Volkes zusammen mit den dehnbaren Verfassungsbestimmungen dahin geführt, daß an die Stelle der unmittelbaren Herrschaft des Proletariats mittels der Räte die Diktatur weniger

Im Reiche der Zerstörung, wo nicht nur die Produktions- und Transportmittel, sondern auch die Institution der politischen Demokratie blutige Trümmer darstellen, muß das Proletariat seinen eigenen Apparat schaffen, der vor allem als Bindemittel für die Arbeiterklasse dient und ihr die Möglichkeit eines revolutionären Eingreifens in die weitere Entwicklung der Menschheit sichert. Dieser Apparat sind die Arbeiterräte. Die alten Parteien, die alten Gewerkschaften haben sich in der Person ihrer Führer für unfähig erwiesen, die von der neuen Epoche gestellten Aufgaben zu verstehen, geschweige denn diese auszuführen. Das Proletariat schuf eine neue Form des Apparats, der die gesamte Arbeiterchaft umfaßt, unbeachtet des Berufes und der politischen Reife, einen elastischen Apparat, der fähig ist, sich immerwährend zu erneuern, zu erweitern, immer neue und neue Schichten in seine Sphäre hineinzuziehen, seine Türen den dem Proletariat nahestehenden arbeitenden Schichten der Stadt und des Dorfes zu öffnen. Diese unerschütterliche Organisation der Selbstverwaltung der Arbeiterklasse, ihres Kampfes und in Zukunft auch der Eroberung der Staatsmacht ist durch die Erfahrung verschiedener Länder erprobt und stellt die größte Errungenschaft und die mächtigste Waffe des Proletariats unserer Zeit dar.

In allen Ländern, wo die Massen zum Denken erwacht sind, werden auch fernerhin Arbeiter-, Soldaten- und Bauernräte gebildet. Die Räte zu befestigen, ihre Autorität zu heben, sie dem Staatsapparat der Bourgeoisie entgegenzustellen, das ist jetzt die Hauptaufgabe der klassenbewußten und ehrlichen Arbeiter aller Länder. Mittels der Räte vermag die Arbeiterklasse sich vor der Zerschung zu retten, die in ihrer Mitte durch die Höllequalen des Krieges, durch die Gewalttaten der Besitzenden und den Verrat der ehemaligen Führer hineingetragen wird. Mittels der Räte wird die Arbeiterklasse am sichersten und leichtesten in all den Ländern zur Macht gelangen, wo die Räte die Mehrheit der arbeitenden Bevölkerung um sich vereinigen. Mittels der Räte wird die zur Macht gelangte Arbeiterklasse alle Gebiete des ökonomischen und kulturellen Lebens verwalten, wie dies zur Zeit in Rußland schon der Fall ist.“ —

In Schriften über den Bolschewismus seien noch genannt: Lenin, Die nächsten Aufgaben der Sowjet-Macht (1918); Radel, Die Entwicklung des Sozialismus von der Wissenschaft zur Tat (1918); Bucharin, Das Programm der Kommunisten (1918); Poporoff, „La première année de la révolution russe“ (Bern 1918); Dimitrij Gawronski, Die Bilanz des russischen Bolschewismus (1919); Boris Nolde, Lenins Räterepublik (1920), (zuerst in „Revue des Deux Mondes“ vom 15. November 1919); Raplun-Rogan, Das russische Wirtschaftsleben seit der Herrschaft der Bolschewik (1919); Max Hirschberg, Bolschewismus (1919); Sombart, Sozialismus

großer Führer getreten ist, die auf die Besehung der örtlichen Räte bestimmend einwirken oder sie ganz ausschalten. Die Rolle, die dabei die militärische Gewalt spielt, wird meist überschätzt; die wesentlichen Ursachen liegen im russischen Volkscharakter. — Mit dieser Wandlung ist gerade der Kern des marxistischen Rätegedankens, die unmittelbare Anteilnahme des Proletariats am Staatsleben, preisgegeben worden.

2. In wirtschaftlicher und sozialer Beziehung wendet sich die Politik der russischen Räteregierung immer mehr vom Sozialismus ab und kehrt zu früheren Wirtschaftsformen zurück. Das Privateigentum an Produktionsmitteln wird allmählich, wenn auch zunächst in verschleierter Form, wiederhergestellt. Der Sozialismus erweist sich als überflüssig, da das politisch herrschende Proletariat auch in einer individualistischen Wirtschaftsordnung die Möglichkeit hat, sich vor Ausbeutung zu schützen, und dabei die höhere Produktivität der alten Wirtschaftsordnung in den Dienst seiner Interessen stellen kann. Der Gedanke, die Klassenunterschiede beseitigen zu können, schwindet mehr und mehr. Die vorübergehende Diktatur des Proletariats, die nach Beseitigung der Klassenunterschiede der Demokratie weichen sollte, wird zu einer dauernden; der Staat wird zu einer Einrichtung der wirtschaftlich Schwachen, durch die sie sich vor der Ausbeutung durch die Besitzenden und Gebildeten schützen. An die Stelle des Sozialismus ist damit die proletarische Staatsidee als leitender Gedanke der russischen Räterepublik getreten.

c) Die Entwicklung des Rätegedankens in Deutschland

Die Arbeiter- und Soldatenräte, die am 9. November 1918 nach russischem Vorbild die politische Gewalt in Deutschland übernommen hatten, betrachteten sich zunächst überwiegend nur als vorläufige Revolutionorgane.¹⁾ Die Bekanntmachung des

und soziale Bewegung (7. Aufl. 1919), S. 143 ff.; Artur Salz, Literatur des Bolschewismus (Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 46, 3). Ferner die vom Generalsekretariat zum Studium des Bolschewismus (Eduard Stadtler) herausgegebenen Einzelschriften.

¹⁾ Vgl. zum folgenden Max Cohen, Arbeiter- und Soldatenräte, im Handbuch der Politik, 3. Aufl., II. Bd.; Alfred Friters, Räte, Selbstorganisation und Reichsverfassung (1919); Fris Rathenau, Parlament und Räte (1919).

Groß-Berliner Vollzugsrates und des Rates der Volksbeauftragten vom 23. November 1918 bezeichnete als Aufgabe der Arbeiter- und Soldatenräte, „die Errungenschaften der Revolution zu behaupten und auszubauen, sowie die Gegenrevolution niederzuhalten“. Die Frage, ob das Deutsche Reich eine Räterepublik nach russischem Muster werden sollte oder ob eine verfassunggebende Nationalversammlung nach allgemeinem gleichen Wahlrecht einberufen werden sollte, war zunächst streitig. Ihre Entscheidung wurde dem vom 16. Dezember ab in Berlin tagenden Ersten Rätekongreß überlassen, der mit großer Mehrheit für die Einberufung der Nationalversammlung stimmte. Gleichzeitig wurde als dauernder Ausschuß des Rätekongresses der Zentralrat eingesetzt, der bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung den Volkswillen repräsentieren und den Rat der Volksbeauftragten parlamentarisch überwachen sollte.

Nun begann der erbitterte Kampf der in der Minderheit gebliebenen Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei und der Spartakusgruppe gegen Reichsregierung und Zentralrat um Erhaltung des Räteystems. Der Gegensatz trat zunächst als ein krasses Entweder-Oder in die Erscheinung: Nationalversammlung oder Räteystem, Demokratie oder Diktatur des Proletariats. Der Rat der Volksbeauftragten, hinter dem in dieser Frage der größte Teil der Mehrheitssozialisten und alle bürgerlichen Parteien standen, sah, nach den wiederholten Äußerungen Scheidemanns, in den Arbeiterräten eine vorübergehende Revolutionseinrichtung, für die nach Herstellung der demokratisch-parlamentarischen Ordnung kein Raum mehr sei. Die Stellung der Unabhängigen, die in der Frage der Nationalversammlung anfänglich schwankend gewesen waren, spitzte sich demgegenüber immer schärfer auf den Kampf gegen die Nationalversammlung zu, besonders nachdem die Wahlen am 19. Januar 1919 nicht die erhoffte sozialistische Mehrheit gebracht hatten. Auf bürgerlicher Seite sah man umgekehrt mit dem Wahlergebnis die Arbeiterräte als endgültig abgetan an.

Nur vereinzelt erhoben sich in dieser Zeit Stimmen, die, unabhängig von demokratischer wie proletarischer Doktrin, den gesunden Kern des Rätegedankens zu erfassen strebten, um in den demokratisch aufgebauten Staat die Räte organisch einzugliedern.

Der Träger dieses Gedankens war Mag Cohen-Reuß, der Vorsitzende des Zentralrates, der am 19. Dezember auf dem Ersten Rätekongreß den Antrag auf Einberufung der Nationalversammlung gestellt, zugleich aber die Arbeiterräte als das wichtigste Mittel bezeichnet hatte, alle schaffenden Kräfte des deutschen Volkes zum Wiederaufbau Deutschlands zusammenzufassen.) In Verfolgung des Zieles, die Arbeiterräte in die Verfassung einzugliedern, hat dann Mag Cohen zusammen mit Julius Kalliski den Plan einer berufsständisch aufgebauten „Kammer der Arbeit“ entwickelt, die gleichberechtigt neben dem Parlament stehen sollte.²⁾ Die Reichsregierung verhielt sich diesem Gedanken gegenüber zunächst ablehnend; in einer Sitzung Ende Januar bezeichnete sie den Plan eines berufsständischen Wirtschaftsparlamentes als reaktionär und mit der Demokratie nicht vereinbar.³⁾ — Auch im Zentralrat fand Cohen wenig Verständnis. Nur mit Mühe erreichte er, daß in die Rundgebung, die der Zentralrat am 4. Februar an die Nationalversammlung richtete und in der vor allem der Wunsch nach Entwicklung des Reiches zum Einheitsstaat ausgesprochen wurde, folgende Sätze aufgenommen wurden: „Die planvolle Verwertung der revolutionären Organisationen (Arbeiter- und Soldatenräte) bei der endgültigen Gestaltung der sozialen Republik als einheitlich wirkender Kräfte für den gesamten Neuaufbau Deutschlands hat die Richtung auf den Einheitsstaat ebenfalls zur unumgänglichen Voraussetzung,“ und „Neben der Eingliederung der Arbeiter- und Soldatenräte in die künftige Reichsverfassung zur Verstärkung der Arbeitervertretung und ihrer Produktionsinteressen, sowie zur volkstümlichen Gestaltung des Wehrwesens, erscheint es deshalb zunächst als die wichtigste Aufgabe der Arbeiter- und Soldatenräte ganz Deutschlands, die schädliche Wiedererstarbung einzelstaatlicher Hoheitsrechte, die über die Geltendmachung landsmannschaftlicher Selbstverwaltungs- und Kulturinteressen hinausgeht, auf das entschiedenste zu bekämpfen.“ Auch diese Rundgebung fand wenig

¹⁾ Mag Cohen, Der Aufbau (10. Flugschrift des Bundes Deutscher Gelehrter und Künstler).

²⁾ Mag Cohen, Der Rätegedanke im ersten Revolutionsjahr (Sozialistische Monatshefte 1919, 25/26. Heft); Julius Kalliski, Der Rätegedanke beim Neuaufbau Deutschlands (Sozialistische Monatshefte 1919, 6/7. Heft).

³⁾ Mag Cohen, a. a. O. S. 1046.

Beachtung. Im wesentlichen war bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung außerhalb des Bereiches der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei nur geringes Interesse für die Erhaltung der Arbeiterräte vorhanden.

Im Laufe des Februar trat, unter dem Eindruck der beginnenden Verhandlungen in der Nationalversammlung, ein völliger Umschwung in der Stimmung der Arbeitermassen ein. Hatte man noch im Dezember auf dem Ersten Rätekongreß mit Hochachtung von der kommenden Nationalversammlung gesprochen, die der machtvolle Ausdruck des wahren Volkswillens werden sollte, so setzte jetzt eine allgemeine Enttäuschung ein. Man sah, wie alte Parlamentarier in gewohnter Weise ihre Plätze einnahmen, wie die alten Parteien Ministeressel unter sich verteilten und sich stritten, welches Parteiprogramm recht behalten habe. Man fühlte, daß man mit dem Beschluß des Rätekongresses nicht das Volk, sondern die Parteiorganisationen wieder in den Sattel gehoben hatte. Der Schrei der Unabhängigen, daß die Arbeiterschaft von ihren alten Führern verraten sei, daß die Errungenschaften der Revolution durch die Nationalversammlung sabotiert würden, fand in weitesten Kreisen Gehör. Die über dem Erfurter Programm fast vergessene Lehre von Marx, daß das Parlament in der kapitalistischen Gesellschaftsordnung ein Werkzeug der Bourgeoisie sei, wurde beim Anblick der Nationalversammlung plötzlich wieder verstanden. Über die Parteigegensätze hinweg fand sich die Arbeiterschaft als Klasse zusammen, um als solche das Mitbestimmungsrecht im Staat für sich zu beanspruchen.

Mit der Achtung vor der Nationalversammlung schwand aber zugleich die Achtung vor dem demokratischen Prinzip überhaupt. Die Forderung, sich der Volksmehrheit zu fügen, galt noch auf dem Ersten Rätekongresse der überwältigenden Mehrheit als heilig. Wenn aber die Nationalversammlung gar nicht der Ausdruck des Volkswillens, sondern ein Werkzeug geschickter Parteiorganisationen war, dann brauchte man sich auch nicht mehr zu scheuen, die in der Revolution erprobte Macht der Arbeiterklasse gegen die Nationalversammlung zu kehren, um die Anerkennung der Arbeiterräte als politischer Organe zu erzwingen. Der Gedanke des politischen Generalstreiks brach sich Bahn.

Gegenüber dieser Wandlung im Volksbewußtsein war die Reichsregierung und die Mehrheit der Nationalversammlung noch völlig befangen in der Vorstellung von der Allmacht des demokratisch-parlamentarischen Mehrheitsprinzips. Am 26. Februar ließ die Regierung durch das Wolffsche Bureau eine Erklärung verbreiten, die folgenden Satz enthielt: „Kein Mitglied des Kabinetts denkt daran oder hat je daran gedacht, das Räteystem in irgendetlicher Form, sei es in die Verfassung, sei es in den Verwaltungsapparat, einzugliedern. Daß im besonderen die Sozialdemokratie es auf das schärfste ablehnt, die Demokratie durch die Diktatur, die notwendig mit dem politischen Räteystem verbunden ist, zu trüben, dürfte hinlänglich jedermann bekannt sein. Die verantwortlichen Stellen haben stets zugestanden, daß die Räteorganisation innerhalb der einzelnen Betriebe als Vermittlungsinstrument zwischen diesen und den Gewerkschaften wohl erhalten werden könnte, aber stets haben sie ebenso klar zum Ausdruck gebracht, daß außer diesen Betriebsräten von dem ganzen Räteystem für die deutsche Republik nichts brauchbar wäre.“

Inzwischen hatte schon der offene Kampf begonnen. Am 26. Februar war in Mitteldeutschland der Generalstreik erklärt worden. Am 28. faßten die Arbeiter- und Soldatenräte Groß-Berlins folgende Entschließung:¹⁾

„Die Versammlung wendet sich mit Entschiedenheit gegen alle Versuche, die Arbeiter- und Soldatenräte zu beseitigen. Sie protestiert gegen die in der Nationalversammlung zutage getretenen Bestrebungen, den Arbeiter- und Soldatenräten jedes Lebensrecht zu rauben. Mit gleicher Entschiedenheit protestiert die Versammlung gegen den offenen und versteckten Widerstand, der den Arbeiter- und Soldatenräten von staatlichen, militärischen und kommunalen Behörden entgegengestellt wird. Auch die Ausschaltung der Arbeiterräte durch das Unternehmertum wird sie nicht kampflos hinnehmen. Die Versammlung legt den Arbeiterräten die Pflicht auf, mit aller Energie den Kampf gegen den Kapitalismus und die offen oder versteckt auftretende Reaktion zu führen. Die Versammlung verlangt von den Arbeiterräten, daß sie die hinter ihnen stehenden Arbeiter über den Ernst der

¹⁾ Reichsanzeiger vom 1. März 1919.

Situation aufklären und ihnen die Bedeutung und die Notwendigkeit der Arbeiterräte vor Augen führen, damit die Arbeiterschaft in die Lage versetzt wird, einheitlich und geschlossen mit allen zu Gebote stehenden Mitteln den Anschlägen des Kapitalismus und der Reaktion entgegenzutreten, mit Hilfe des Rätessystems den Sozialismus zu verwirklichen und volle politische Freiheit zu erkämpfen. Die Versammlung mißbilligt die verzögerte Einberufung des Rätekongresses und verlangt, daß er spätestens bis zum 18. März durch den Zentralrat einberufen wird. Jede weitere Verzögerung birgt die Gefahr einer wirtschaftlichen Katastrophe in sich, deren Verhütung ein Lebensinteresse des deutschen Volkes ist. Der Vollzugsrat wird beauftragt, mit dem Zentralrat ohne Verzug über die Einberufung des Kongresses zu verhandeln. Kommt eine Verständigung nicht zustande, dann ist spätestens am 4. März eine neue Vollversammlung der Arbeiter- und Soldatenräte abzuhalten.“

Anfang März brach auch in Berlin der Generalstreik aus; die Streitenden erhoben als wichtigste politische Forderungen den sofortigen Beginn der Sozialisierung und die Festlegung der Arbeiterräte in der Verfassung. Am 5. März 1919 sah sich die Regierung gezwungen, einer von den Berliner Streitenden nach Weimar entsandten Kommission den Entwurf eines Sozialisierungsgesetzes zu versprechen und in der Frage der Arbeiterräte folgende Erklärung abzugeben:

- a) Die Arbeiterräte werden als wirtschaftliche Interessenvertretungen grundsätzlich anerkannt und in der Verfassung verankert. Ihre Abgrenzung, Wahl und Aufgaben werden durch ein sofort zu veranlassendes Gesetz geregelt.
- b) Für die einzelnen Betriebe sind Betriebs-, Arbeiter- und Angestelltenräte zu wählen, die bei der Regelung der allgemeinen Arbeitsverhältnisse gleichberechtigt mitzuwirken haben.
- c) Zur Kontrolle und Regelung der Warenverteilung werden für alle industriellen Gewerbezweige Arbeitsgemeinschaften gebildet, in denen die Unternehmer und Betriebsleiter, Arbeiter und Angestellten und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mitwirken.
- d) Für bestimmte territoriale Bezirke werden Bezirksarbeiterräte (Arbeitskammern) und für das ganze Reich ein Zentral-

arbeitsrat gebildet. In den Bezirks- und Zentralarbeitsräten sollen alle selbst Arbeit leistenden, auch die Arbeitgeber, die freien Berufe usw. vertreten sein. Diese Räte haben bei Sozialisierungsmassnahmen mitzuwirken und sind zur Kontrolle sozialisierter Betriebe und Gewerbebezüge heranzuziehen. Sie haben alle wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetze zu begutachten und das Recht, selbst solche Gesetze zu beantragen. Die Regierung wird den Zentralrat vor der Einbringung solcher Gesetze hören.

Die Regierung hatte also zunächst die Fortdauer der Arbeiterräte als wirtschaftlicher Interessenvertretungen zugestanden. Dem Verlangen der Arbeitermassen nach politischer Mitbestimmung war damit noch nicht genügend entsprochen. Unter dem Druck der fortgesetzten Unruhen sah sich die Regierung zu weiterem Entgegenkommen genötigt und gab am 6. April den Entwurf eines neuen Verfassungsartikels bekannt, der folgenden Wortlaut hatte:

Die Arbeiter sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, sowie an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre tariflichen Vereinbarungen werden anerkannt.

Die Arbeiter erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen nach Betrieben und Wirtschaftsgebieten gegliederte gesetzliche Vertretungen in Betriebs- und Bezirksarbeiterräten und einem Reichsarbeiterrat.

Die Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat treten zur Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Aufgaben und zur Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mit den Vertretungen der Unternehmer zu Bezirkswirtschaftsräten und einem Reichswirtschaftsrat zusammen.

Sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung beim Reichstage dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Der Reichswirtschaftsrat hat das Recht, selbst solche Gesetze beim Reichstage zu beantragen, die ebenso wie Vorlagen der Reichsregierung oder des Reichsrats zu behandeln sind.

Den Arbeiter- und Wirtschaftsräten können auf den ihnen überwiesenen Gebieten Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse übertragen werden.

Aufbau und Aufgaben der Arbeiter- und Wirtschaftsräte sowie ihr Verhältnis zu anderen sozialen Verwaltungskörpern werden durch Reichsgesetz geregelt.

Auch diese Zugeständnisse entsprachen noch nicht den Forderungen der Arbeiter. Inzwischen war aber eine gewisse Beruhigung eingetreten, da die Arbeitermassen von dem auf den 8. April einberufenen Zweiten Rätekongreß die endgültige Lösung des Räteproblems erhofften.

Auf dem Zweiten Rätekongreß, der vom 8. bis 14. April in Berlin tagte, standen sich im wesentlichen zwei große Gruppen gegenüber, die Mehrheitssozialisten mit 136 und die Unabhängigen mit 55 Stimmen. Beide Gruppen traten in der Rätefrage mit Forderungen auf, die von denen ihrer Parteileitungen und der Fraktionen in der Nationalversammlung erheblich abwichen. Die Unabhängigen setzten sich unter Führung von Ernst Däumig für die reine Räteriktatur ein, während der Parteitag der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei Anfang März nur „Einordnung des Räteystems in die Verfassung, entscheidende Mitwirkung der Räte bei der Gesetzgebung“ gefordert hatte.¹⁾ Die Mehrheitssozialisten auf dem Rätekongreß wurden, im Gegensatz zu ihren in der Regierung sitzenden Parteiführern, von Cohen und Kaliski für den Plan einer „Kammer der Arbeit“ gewonnen. Der Versuch, beide Gruppen zu einigen, mißlang.

Die Unabhängigen beantragten, für den Aufbau des Räteystems folgende Richtlinien anzunehmen:

I. Die Vertretung der werktätigen Bevölkerung sind auf politischem Gebiete die Arbeiterräte, auf wirtschaftlichem Gebiete die Betriebsräte.

Die Wahlen der Arbeiterräte und die Wahlen der Betriebsräte erfolgen auf Grund des Betriebs- und Berufs-Wahlsystems.

Wahlberechtigt und wählbar sind ohne Unterschied des Geschlechts diejenigen, welche ohne Ausbeutung fremder Arbeitskraft gesellschaftlich notwendige und nützliche Arbeit leisten, ihren

¹⁾ Arbeiterrat 1919, Nr. 9, S. 5.

Lebensunterhalt durch die Arbeit ihrer Hand oder ihres Kopfes erwerben und das 18. Lebensjahr vollendet haben.

Die Wahlen der Arbeiter- und Betriebsräte erfolgen nicht auf bestimmte Zeit, sondern auf jederzeitigen Widerruf.

II. Die Organisation der auf politischem Gebiete tätigen Arbeiterräte beruht auf den Arbeiterräten der Gemeinden. Diese Arbeiterräte haben bis zum vollen Ausbau der Räteverfassung die Kontrolle der Gemeindeverwaltung auszuüben. Aus den kommunalen Arbeiterräten sind nach Kreis, Bezirk und Provinz Kreis-, Bezirks- und Provinzialarbeiterräte zu wählen, welche die zuständigen Verwaltungsbehörden zu kontrollieren haben.

Solange die einheitliche deutsche Republik noch nicht verwirklicht ist, werden in den einzelnen deutschen Republiken Landeszentralräte gebildet.

Die gesamte politische Macht hat der Rätekongreß. Dieser setzt sich aus den Vertretern der Arbeiterräte zusammen. Mindestens alle drei Monate tritt der Rätekongreß zusammen. Er wählt den Zentralrat, der die Volksbeauftragten einsetzt und kontrolliert.

III. Die Organisation der auf wirtschaftlichem Gebiete tätigen Betriebsräte beruht auf den Betrieben und Berufen. Jeder Betrieb wählt einen Betriebsrat, der sich aus den Betriebsvertrauensleuten zusammensetzt, welche die Unterabteilungen des Betriebes vertreten. Kleine Betriebe und Berufe, die nicht nach Betrieben erfaßt werden können, werden zu Wahlkörpern zusammengeschlossen.

Die Betriebsräte haben die Interessen der Arbeiter, Angestellten und Beamten beider Geschlechter in Privatunternehmungen, kommunalen und Staatsbetrieben wahrzunehmen und eine eingehende Kontrolle der Betriebe auszuüben. Sie wirken bei der Sozialisierung der Betriebe mit.

Das gesamte Reichsgebiet wird in Wirtschaftsbezirke gegliedert, wobei die Industrie-, Gewerbe-, Handels- und landwirtschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen sind.

In jedem Wirtschaftsgebiet wählen die Betriebsräte jeder Industrie-, Gewerbe-, Handels- und Landwirtschaftsgruppe sowie die Gruppe der freien Berufe die Bezirksgruppenräte.

Die Bezirksgruppenräte eines Bezirks wählen den Bezirkswirtschaftsrat.

Die Bezirksgruppenräte einer jeden Gruppe im Reich wählen die Reichsgruppenräte.

Die Reichsgruppenräte wählen den Reichswirtschaftsrat. Die Bezirksgruppenräte, der Bezirkswirtschaftsrat, die Reichsgruppenräte, der Reichswirtschaftsrat können Sachverständige zuziehen.

Der Reichswirtschaftsrat überwacht das gesamte wirtschaftliche Leben des Reiches und setzt gemeinsam mit dem Zentralrat die Verwaltungsnormen zur Aufrechterhaltung der Produktion und zur Überleitung der privatkapitalistischen Produktion in die sozialistische fest.

Der Vorschlag der Unabhängigen Sozialdemokraten geht also im wesentlichen auf Einführung der russischen Räterediktatur aus. Der Rätekongreß soll alleiniger Träger der Staatsgewalt sein; im Wahlrecht wird der Unternehmer ausgeschlossen; für Wählerschutz im Sinne von Marx wird durch Abberufbarkeit der Abgeordneten und durch stufenförmigen Aufbau des Staates auf den Gemeinderäten gesorgt. Gegenüber dem russischen Vorbild weist aber der deutsche Vorschlag einige bemerkenswerte Besonderheiten auf. Zunächst ist die ausdrückliche Gleichstellung von Kopf- und Handarbeitern zu erwähnen; ferner die Trennung zwischen politischen und wirtschaftlichen Organen des Staates und die Schaffung besonderer wirtschaftlicher Selbstverwaltungskörper. Schließlich ist noch zu betonen, daß das gesamte Wahlrecht auf Betrieben und Berufen aufgebaut werden soll. Dieser Punkt, der schon bei den Wahlen zum Rätekongreß eine große Rolle gespielt hatte, wurde wiederholt als Kern des ganzen Rätegedankens bezeichnet. Richard Müller sagt darüber: „Die Arbeiterräte sollen die Interessen ihrer Betriebs- bzw. Berufskollegen vertreten, sie sollen die Betriebe kontrollieren, sie sollen die Sozialisierung der Betriebe vorbereiten und durchführen helfen... Wenn die Arbeiterräte diese Aufgaben lösen sollen, dann müssen sie auch mitten im Betrieb oder Beruf stehen, ja sie müssen aus diesem hervorgegangen sein, und weiter müssen sie unter der ständigen Kontrolle ihrer Betriebs- und Berufskollegen stehen. Sie müssen in ständiger Fühlung mit den Arbeitern in den Betrieben oder Berufen stehen, damit ungeeignete Arbeiterräte sofort ausgeschaltet werden können. Das sind Grundforderungen für das künftige Räte-system; verlassen wir

diese, dann verlassen wir das Rätessystem überhaupt.“¹⁾ Wir haben hier die folgerichtige Fortbildung des Marxschen Gedankens vor uns, daß der Wähler durch möglichst große Kontrollierbarkeit der Abgeordneten geschützt werden soll. Der pyramidische Aufbau der Volksvertretung, der bei Marx in den Gemeinden oder Stadtbezirken beginnen sollte, ist hier nach unten um eine neue Stufe erweitert. Auch an den Satz Lenins, daß nur in der Zusammenfassung der Betriebs- oder Berufsgenossen der Arbeiter fähig wird, seine Interessen zu erkennen und zu vertreten, daß hier der „Vortrupp des Proletariats“ erzogen wird, sei in diesem Zusammenhang erinnert.

Der Vorschlag der Unabhängigen fand auf dem Rätekongreß keine Mehrheit; dagegen drang mit den Stimmen der Mehrheitssozialisten der Antrag Kalistki-Cohen durch, der folgenden Wortlaut hatte:

1. Die Grundlage der sozialistischen Republik muß die sozialistische Demokratie sein. Die bürgerliche Demokratie wertet in ihrem Vertretersystem die Bevölkerung nach der bloßen Zahl. Die sozialistische Demokratie muß deren Ergänzung bringen, indem sie die Bevölkerung auf Grund ihrer Arbeitstätigkeit zu erfassen strebt.
2. Dies kann am besten durch die Schaffung von Kammern der Arbeit geschehen, zu denen alle arbeitleistenden Deutschen, nach Berufen gegliedert, wahlberechtigt sind.
3. Zu diesem Zweck bildet jedes Gewerbe unter Berücksichtigung aller in ihm tätigen Kategorien (einschließlich der Betriebsleiter) einen Produktionsrat, in den die einzelnen Kategorien ihre Vertreter (Räte) entsenden. Die Landwirtschaft und die freien Berufe bilden entsprechende Vertretungen.
- 3a. Die Räte gehen aus Wahlen hervor, die in einzelnen Betrieben oder in den zu Berufsverbänden zusammengelegten Betrieben erfolgen.
- 3b. Der Produktionsrat des einzelnen Gewerbebezweiges der Gemeinde wird mit dem Produktionsrat des gleichen Zweiges in Kreis, Provinz, Land und Reich zu einem Zentralproduktionsrat verbunden.

¹⁾ Wochenschrift „Arbeiterrat“ 1919, Heft 9, S. 6f.

4. Jeder Produktionsrat wählt Delegierte in die Kammer der Arbeit, die in der kleinsten Wirtschaftseinheit beginnt.
 5. Diese ist die Gemeinde resp. Großgemeinde; Gemeinden, die eine Wirtschaftseinheit bilden, werden zusammengelegt.
 6. Die Produktionsräte der Kreise, Provinzen, Länder und der Gesamtrepublik tun dasselbe. Überall besteht eine allgemeine Volkskammer und eine Kammer der Arbeit.
 7. Jedes Gesetz bedarf der Zustimmung beider Kammern, doch erhält ein Gesetz, das in drei aufeinanderfolgenden Jahren von der Volkskammer (Gemeindevertretung, Kreisauschuß, Provinzialvertretung, Landtag, Reichstag) unverändert angenommen wird, Gesetzeskraft.
 8. Jede der beiden Kammern hat das Recht, eine Volksabstimmung zu verlangen.
 9. Der Kammer der Arbeit gehen in der Regel alle Gesetzentwürfe wirtschaftlichen Charakters (vor allem die Sozialisierungsgesetze) zuerst zu. Es liegt ihr ob, auf diesem Gebiete die Initiative zu ergreifen. Der Volkskammer gehen in der Regel die Gesetzentwürfe allgemein politischen und kulturellen Charakters zuerst zu. Die Zuteilung der Delegierten auf die einzelnen Berufe wird durch besonderes Gesetz geregelt.
- II. 1. Die Gewerkschaften sind die Vertreter der Arbeiter eines jeden Berufes. Die ausführenden Organe der Gewerkschaften in den Betrieben sind die Betriebsräte. Sie haben die bisherigen und erweiterten Aufgaben der Arbeiter-, Angestellten- und Beamtenausschüsse zu erfüllen.
2. Die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen eines Gewerbe- oder Berufszweiges erfolgt von Organisation zu Organisation, also zwischen Gewerkschaft und Unternehmerverband.
 3. Bilden die Arbeiterräte die Vertreter der Arbeiter für die Fragen der Produktion in den Produktionsräten, so sind die bisher errichteten Arbeitsgemeinschaften, in denen die Arbeitgeberverbände mit den Gewerkschaften zusammenarbeiten, Organe zur Regelung der Lohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der übrigen Berufsfragen.

4. Die Produktionsräte sind die Vertreter der Produktion, die von den Arbeitern und Unternehmern gemeinsam getragen wird. Die Arbeiter werden hierbei durch die Arbeiterräte vertreten. Der Produktionsrat ist der Unterbau für die Sozialisierung.

Für das Verständnis dieses Planes ist folgendes zu bemerken: 1) Der Ausgangspunkt des Gedankenganges von Cohen und Kaliski liegt nicht auf politischem, sondern auf wirtschaftlichem, sozialem und ethischem Gebiet. Nicht in der „Kammer der Arbeit“ liegt der Schwerpunkt, sondern in den „Produktionsräten“. Das innere Verhältnis des Arbeiters zu seiner Arbeit soll neugestaltet werden dadurch, daß er „den Gesamtprozeß selber überschaut, seine eigene Arbeit als notwendigen Bestandteil dieses Prozesses empfindet und in ihrer Ausübung die Gesamtverantwortung für das Endergebnis mit übernimmt.“ 2) Dieser Gedanke, der schon lange vor der Revolution im Kreise der Sozialistischen Monatshefte gepflegt worden war, erlangte mit dem politischen und wirtschaftlichen Zusammenbruch Deutschlands erhöhte Bedeutung. Es galt jetzt, alle schaffenden Kräfte zum Wiederaufbau der Produktion zusammenzufassen. In den Arbeiterräten fand man das Mittel, das bei zweckentsprechender Ausgestaltung dazu dienen konnte, den Arbeiter in ein inneres Verhältnis zum Produktionsprozeß zu bringen und dadurch nicht bloß die soziale Lage des Arbeiters zu heben, sondern auch die Produktivität der Arbeit zu steigern. Zugleich schien damit der Weg gewiesen, auf dem der Rätegedanke, der sich nun einmal der Massen bemächtigt hatte, vor den Entartungen des russischen Vorbildes bewahrt werden konnte. „Aufzuhalten ist der Rätegedanke nicht, ihn in Schaffenskraft umzugestalten, das ist das Problem, das es zu lösen gilt.“ 3)

Das erstrebte Mitbestimmungsrecht des Arbeiters im Produktionsprozeß soll aber nicht im einzelnen Betrieb ausgeübt werden, sondern in gemeinwirtschaftlichen Syndikaten, die durch Zusammen-

1) Vgl. hierzu außer den schon genannten Aufsätzen von Cohen und Kaliski noch: Max Cohen, Der Aufbau Deutschlands und der Rätegedanke (Revolutionärsstreitfragen 1919), und Julius Kaliski, Die Unterbilanz des ersten Revolutionsjahres (Sonderheft des „Firn“, 1919).

2) Cohen in „Sozialistischen Monatsheften“ 1919, 25/26. Heft, S. 1044.

3) Cohen, Der Aufbau Deutschlands und der Rätegedanke, S. 12.

fassung aller Betriebe eines Gewerbebezweiges in einem Ort oder einem Bezirk gebildet werden und durch Produktionsräte geleitet werden, die zu gleichen Teilen aus Betriebsleitern und Arbeitervertretern zusammengesetzt sind. Kaliski sagt darüber folgendes: „Die Arbeiter sollen nach dem napoleonischen Wort: „Freie Bahn dem Talent“ die Möglichkeit erhalten, als Träger der Produktion Mitverantworteter und Mitbestimmer zu sein. Diesen Zustand können wir nicht dadurch bewirken, daß die Arbeiter jedes einzelnen Betriebes in die einzelne Betriebsleitung sich einmischen; das wäre lediglich Zersplitterung, würde den Arbeitern nichts nützen, aber sicherlich schwere Schädigungen für die Produktion nach sich ziehen. Die Entscheidungen müssen in die Produktionsräte, in die Vertretungen der Gewerbe gelegt werden. Hier allein kann die Anordnung getroffen werden, was stillgelegt, was umgeformt, was fusioniert und wie rationalisiert werden muß. In dieser Organisation der Produktion haben wir auch die Grundlage für die Sozialisierung.“¹⁾

Der Gedanke der Produktionsräte soll nun von dem wirtschaftlichen Gebiet auf das politische Gebiet übertragen werden. In den „Kammern der Arbeit“ finden die Produktionsräte und die entsprechenden Räte aller anderen Berufe ihre verfassungs- und verwaltungsrechtliche Weiterverwertung. Wie der Arbeiter auf wirtschaftlichem Gebiet lernen soll, sich als Mitträger der Produktion zu fühlen, so soll er in den Kammern der Arbeit, die bereits in der Gemeinde beginnen, sich unmittelbar am Staatsleben mitarbeitend fühlen. Ebenso wie der Arbeiter zur Produktion soll das Volk zum Staat in ein inneres Verhältnis gebracht werden, was durch den Stimmzettel allein nicht zu erreichen ist. Neben der „formalen“ Demokratie, die die Menschen als bloße Zahlen erfafst, soll das Rätessystem den Einzelnen in seiner Berufsarbeit in den Staat eingliedern.

Die Stimmenverteilung in den Kammern der Arbeit soll sich nicht nach der bloßen Kopfszahl der Vertretenen richten, vielmehr sollen die einzelnen Berufsgruppen „nach ihrer Bedeutung für die Gemeinschaft“ vertreten sein.²⁾ Hier stoßen wir wieder auf die alte

¹⁾ Kaliski a. a. O. S. 20.

²⁾ Kaliski in „Sozialistischen Monatsheften“ 1919, Heft 6/7, S. 233.

Schwierigkeit aller abstimmenden berufsständischen Vertretungen. Gemildert ist sie hier aber dadurch, daß jede Kammer der Arbeit neben einer Volkstammer stehen soll und die Zustimmung beider zu jedem Beschluß erforderlich ist. Die endgültige Entscheidung soll durch ein Hin- und Herschieben der Vorlagen zwischen beiden Kammern herbeigeführt werden. Bei wirtschaftlichen Gesetzentwürfen, bei denen sich in der Kammer der Arbeit die verschiedenen Wirtschaftsgruppen nicht einigen, würden Mehrheits- und Minderheitsbeschluß der Volkstammer vorgelegt werden. Auch alle nicht-wirtschaftlichen Gesetzentwürfe sollen beiden Kammern vorgelegt werden, diese jedoch zuerst der Volkstammer.

Vergleichen wir die beiden Vorschläge, die dem Zweiten Räte-kongreß vorgelegen haben, so können wir zunächst feststellen, daß beide gemeinsam den idealen Kern des Rätegedankens zum Ausdruck bringen, wie er von Marx geschaffen und von Lenin weitergebildet worden war: die unmittelbare Beteiligung des Einzelnen am Staatsleben durch Wahl in Betrieben und Berufen und durch pyramidischen Aufbau des Staats auf Gemeinden. Dagegen unterscheiden sich beide Vorschläge zunächst dadurch, daß Cohen und Kalistki den Betriebsleiter nicht vom Räte-system ausschließen wollen. Cohen weist zur Begründung auf den Zusammenbruch der Produktion hin, der in Rußland die Folge der Ausschließung des Betriebsleiters und der Intelligenz gewesen ist und die Bolschewisten bald zur Umkehr genötigt hat.¹⁾ Däumig meint demgegenüber, daß bei Gleichberechtigung von Unternehmer und Arbeiter in der Räteorganisation der Proletarier in Folge der wirtschaftlichen und kulturellen Überlegenheit des Kapitalisten meist im Nachteil sein wird. Die wirklich produktiv tätigen Betriebsleiter will er daher auch nur als „Helfer und Berater“, nicht als gleichberechtigte Mitglieder zu den Räten zulassen.²⁾ Können wir in dieser Hinsicht die beiden Vorschläge als proletarisches und berufsständisches Räte-system einander gegenüberstellen, so können wir einen weiteren Gegensatz zwischen ihnen durch die Begriffe unbeschränktes, reines Räte-system und beschränktes, demokratisches Räte-system kennzeichnen, insofern als bei Däumig die Räte allein Träger

¹⁾ Cohen, Der Aufbau Deutschlands und der Rätegedanke, S. 13 ff.

²⁾ Arbeiterrat 1919, Nr. 12, S. 5 f. Ähnlich Richard Müller ebenda, S. 8 f.

der Staatsgewalt sein sollen, während Cohen die Kammer der Arbeit gleichberechtigt neben die demokratische Volkskammer stellt.

Gegenüber den Forderungen, die von beiden Parteien des Zweiten Rätekongresses erhoben wurden, blieb die Regierung im Einverständnis mit den Mehrheitsparteien der Nationalversammlung bei ihren am 5. April gemachten Zugeständnissen an den Rätegedanken stehen. Der Plan der Regierung wurde vom Reichswirtschaftsminister Rudolf Wissell im einzelnen folgendermaßen entwickelt:!) Die gesamte Wirtschaftsvertretung soll sich aufbauen auf zwei nebeneinanderstehenden Vertretungsformen, den bezirklichen (regionalen) und den fachlichen Körperschaften. In jedem Wirtschaftsbezirk steht neben der Vertretung der Unternehmerschaft (Handelskammer, Landwirtschaftskammer usw.) der Bezirksarbeiterrat, der nicht aus den Betriebsräten, sondern unmittelbar aus Urwahlen der Arbeiter hervorgeht. Beide treten zur Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Aufgaben, insbesondere für die Zwecke der Sozialisierung, zu dem paritätisch gebildeten Bezirkswirtschaftsrat zusammen. Der fachliche Unterbau der Wirtschaftsvertretung besteht aus den Gewerkschaften einerseits, den Fachverbänden der Unternehmer andererseits. Beide treten zu Fachgruppen der Arbeitsgemeinschaft zusammen. — Auf dem doppelten Unterbau der bezirklichen und fachlichen Vertretungen ruht als Spitze der Wirtschaftsvertretung der Reichswirtschaftsrat, der sich aus Vertretern der Bezirksarbeiterräte, der bezirklichen Unternehmerkammern, der Gewerkschaften und der Unternehmersfachverbände zusammensetzt, wozu außerdem noch Vertreter der Verbraucherschaft und Sachverständige treten sollen. Die Mitwirkung des Reichswirtschaftsrates bei der Gesetzgebung soll lediglich anregend, beratend und begutachtend sein und sich auf sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe beschränken.

Der Plan der Regierung wurde in den Kreisen der Arbeiter allgemein als unbefriedigend empfunden. Der Kern des Rätegedankens, die unmittelbare tätige Mitwirkung des Arbeiters an der Leitung der Wirtschaft und des Staatslebens, schien in diesem Entwurf verblasst gegenüber der Sorge, den parlamentarischen Apparat nicht durch das Eindringen eines neuen Elements zu stören. Trotzdem war der Kampf um das Räteystem jetzt in ein

!) Wissell, Zur Räte-Idee („Neue Zeit“ vom 30. Mai 1919, S. 195 ff.).

ruhigeres Fahrwasser geleitet. Die gesetzliche Anerkennung der Arbeiterräte war gesichert, man konnte zunächst abwarten, bis die in der Verfassung vorgesehenen Räte gebildet waren und dann unter Umständen den Kampf um die Erweiterung ihrer Rechte von neuem aufzunehmen. Dazu erwartete man, daß das Schwergewicht der wirtschaftlichen Aufgaben von selbst die Macht der wirtschaftlichen Vertretungskörper allmählich vergrößern würde, daß insbesondere der Reichswirtschaftsrat sich selbst die Stellung einer gleichberechtigten Kammer der Arbeit neben dem Parlament erkämpfen würde.¹⁾ Der Plan Cohen-Kaliski zeigte außerdem noch eine Fülle technischer Mängel und ungelöster Schwierigkeiten, so daß er weiterer ruhiger Ausarbeitung bedurfte.

Unter diesen Umständen flaute der Ruf nach dem RäteSystem in der Arbeiterschaft wenigstens nach außen hin zunächst etwas ab. Die politischen Parteien begannen wieder, sich in ihrer Machtsstellung sicherer zu fühlen; die Beachtung, die sie vorübergehend der Volksstimmung geschenkt hatten, trat wieder zurück hinter dem Streben, ihre eigene Stellung ungeschmälert zu erhalten. Als im Juni auf dem Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Max Cohen über seinen Plan einer „Kammer der Arbeit“ berichtete, fand er allgemeine Ablehnung; zur Annahme gelangte ein Antrag Singheimer, in welchem die berufsständische „Kammer der Arbeit“ als grundsätzlich verfehlt bezeichnet wurde, weil sie die Gesetzgebung erschwere und die demokratische Weiterentwicklung gefährde; der Regierungsentwurf wurde als geeignete Grundlage der Wirtschaftsvertretung befürwortet.²⁾ Die Deutsche Demokratische Partei verhielt sich dem Rätegedanken gegenüber völlig ablehnend. Ihre Fraktion in der Preussischen Landesversammlung legte Anfang April folgende Richtlinien fest: „Die politische Demokratie fordert die unbedingte Souveränität der aus dem freiesten Wahlrecht hervorgegangenen Vertretung des gesamten Volkes. Ihr ein berufsständisches oder ein Klassenparlament zur Seite zu stellen, würde eine reaktionäre Maßnahme bedeuten, die dem Geiste wahrer Demokratie widerspricht.“³⁾ Auch die Zentrumspartei setzte sich

¹⁾ Max Cohen, in „Sozialistischen Monatsheften“ 1919, Heft 25/26, S. 1052.

²⁾ Cohen in „Sozialistischen Monatsheften“ 1919, Heft 25/26, S. 1050 f.

³⁾ „Bosische Zeitung“ vom 7. April 1919.

nicht für eine Erweiterung des Rätegedankens über die Regierungsvorlage hinaus ein, obwohl das berufsständische Parlament eine alte Forderung der katholischen Staatslehre war und auch jetzt die Christlichen Gewerkschaften für ein berufsständisches Räte-system eintraten.

Die Nationalversammlung nahm unter diesen Umständen den Entwurf der Regierung mit geringen Änderungen an. Für die Arbeiter- und Betriebsräte wurde ausdrücklich hervorgehoben, daß sie Vertretungen der Arbeiter und Angestellten sind. Im Reichswirtschaftsrat und in den Bezirkswirtschaftsräten sollen alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung vertreten sein. Die Reichsregierung hat Vorlagen des Reichswirtschaftsrats unter Darlegung ihres Standpunktes auch dann beim Reichstag einzubringen, wenn sie ihnen nicht zustimmt. Mit diesen Änderungen wurde der Entwurf der Regierung als Art. 165 in die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 aufgenommen.

Nach Verabschiedung der Reichsverfassung wurde in Ausführung des Art. 165 zur Erledigung der dringenden Aufgaben des Reichswirtschaftsrates zunächst der „Wirtschaftsrat beim Reichswirtschaftsministerium“ gebildet, der aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Industrie, Handel und Landwirtschaft und der Verbraucher zusammengesetzt wurde. Für seine Arbeitsweise wurde der alte Grundsatz des Bismarckschen Volkswirtschaftsrats wieder aufgenommen, daß stets eine Einigung zwischen allen Beteiligten anzustreben ist und bei Meinungsverschiedenheiten Mehrheits- wie Minderheitsvotum der Regierung als Material zugehen. — Der weitere Ausbau im Sinne des Art. 165 ist so geplant, daß zunächst durch Verordnung ein vorläufiger Reichswirtschaftsrat¹⁾ gebildet wird, der bei Schaffung des Unterbaus für den endgültigen Reichswirtschaftsrat, also vor

¹⁾ Verordnung vom 4. Mai 1920 (Reichs-Gesetzblatt 1920, S. 858 ff.). Der vorläufige Reichswirtschaftsrat besteht nach Art. 2 aus 326 Mitgliedern, die sich folgendermaßen verteilen:

I. 68 Vertreter der Land- und Forstwirtschaft (davon je 22 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter der Landwirtschaft, 14 Vertreter des landwirtschaftlichen Kleinbesitzes, 4 des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens, je 3 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter der Forstwirtschaft).

allem bei der Gesetzgebung über die Bezirksarbeiter- und Bezirkswirtschaftsräte, mitwirken soll. Erst wenn dieser Unterbau vorhanden ist, soll der Reichswirtschaftsrat gesetzlich festgelegt werden.

Ein kurzer Blick ist noch auf das Schrifttum der Gegenwart zu werfen. Ein ausgereifter, zur unmittelbaren Verwirklichung geeigneter Vorschlag für die Lösung des Räteproblems ist bisher nicht gemacht worden. Dagegen werden in einer Hochflut von Schriften und Aufsätzen dauernd einzelne Anregungen gegeben und bestimmte Seiten des Problems beleuchtet. Während in den ersten Revolutionsmonaten nur über das Räteproblem im russischen Sinn gestritten wurde, ist unter dem Eindruck der Entwicklung, die der Rätegedanke bei Max Cohen und der Reichsregierung genommen hat, auch in weitesten bürgerlichen Kreisen das Verständnis erwacht, daß es sich hier nicht um eine notwendig proletarische Bewegung handelt.

Damit war die Brücke geschlagen zur Wiederaufnahme der inzwischen abgerissenen berufsständischen Gedankengänge der früheren Zeit. Es tauchen nun nebeneinander alle Gesichtspunkte, mit denen bisher die Forderung einer berufsständischen Vertretung begründet worden war, wieder auf. Teilweise glaubt man, in einer berufsständischen Rätekammer das Mittel zu finden, um im Gegensatz zu dem reinen Kopfsahlstimmrecht die einzelnen Volksgruppen nach ihrer Bedeutung für die Gemeinschaft erfassen zu können. Vor allem aber wird der Gedanke der Bismarckschen Zeit wieder aufgenommen, daß durch eine berufsständische Kammer die wahren Volksinteressen vor dem entstellenden Einfluß des Parteiwesens geschützt werden müßten. Seine besondere Färbung erhält dieser Gedanke jetzt im Zusammenhang mit dem äußeren und inneren nationalen Zusammenbruch. Es bricht sich die Auffassung Bahn, daß der deutsche Parteihader die wesentliche Schuld an der Niederlage trage, indem er den Feinden die stärksten Waffen in die Hände

II. 6 Vertreter der Gärtnerei und Fischerei.

III. 68 Vertreter der Industrie (davon je 24 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in fachlicher Gliederung, je 10 in räumlicher Gliederung).

IV. 44 Vertreter des Handels, der Banken und des Versicherungswesens.

V. 34 Vertreter des Verkehrs und der öffentlichen Unternehmungen.

VI. 36 Vertreter des Handwerks.

gespielt habe. In der inneren Politik erkennt man, daß die Wiederaufrichtung des zusammengebrochenen Wirtschaftslebens einmütige Arbeit aller Volksteile erfordere, daß aber die an sich nicht unüberbrückbaren wirtschaftlichen Gruppen- und Klassegegensätze durch die Parteien künstlich gepflegt und verschärft würden. Man betont demgegenüber, daß der wirtschaftliche Wiederaufbau nur geleitet werden könne durch sachlich arbeitende Fachleute und durch die unmittelbar Beteiligten unter Ausschaltung der Parteipolitik („Entpolitisierung der Wirtschaft“); man fordert, im Gegensatz zur parlamentarischen Parteiregierung, eine Zusammensetzung der Regierung auf Grund friedlicher Einigung der großen wirtschaftlichen Machtträger, Arbeiterschaft, Industrie und Landwirtschaft („Arbeitsgemeinschaftspolitik“).¹⁾

Die Vertreter dieser Gedankengänge gelangen im allgemeinen zu dem Ergebnis, daß der rein beratende Reichswirtschaftsrat, wie ihn Art. 165 der Verfassung in Aussicht stellt, als Wirtschaftsvertretung nicht genüge und daß ein gleichberechtigt neben dem

VII. 30 Vertreter der Verbraucherschaft.

VIII. 16 Vertreter der Beamtenschaft und der freien Berufe.

IX. 12 mit dem Wirtschaftsleben der einzelnen Landesteile besonders vertraute Persönlichkeiten, die vom Reichsrat zu ernennen sind.

X. 12 von der Reichsregierung nach freiem Ermessen zu ernennende Personen, die durch besondere Leistungen die Wirtschaft des deutschen Volkes in hervorragender Weise gefördert haben oder zu fördern geeignet sind.

Über die Frage der Abstimmung sagt Art. 7 der Verordnung folgendes: „Die Regelung der Abstimmung im Reichswirtschaftsrat bleibt der Geschäftsordnung vorbehalten. Diese muß vorsehen, daß in allen nicht ausschließlich die Handhabung der Geschäfte betreffenden Fragen neben der Abstimmung nach Köpfen eine Abstimmung nach den Gruppen I bis X des Art. 2 stattfindet. Auf Verlangen einer überstimmten Gruppe ist auch ihre Stellungnahme der Reichsregierung zu übermitteln. Das gleiche gilt hinsichtlich der Stellungnahme einer innerhalb einer Gruppe überstimmten Minderheit, die mindestens ein Drittel der Angehörigen der Gruppe beträgt, sowie bei Abstimmungen nach Kopfszahl hinsichtlich der Stellungnahme einer Minderheit, die mindestens den fünften Teil der Abstimmenden beträgt.“

Über Entstehung, Stellung und Zusammensetzung des vorläufigen Reichswirtschaftsrats vgl. Schäffer, Der vorläufige Reichswirtschaftsrat (1920) und Georg Plöb, Der Reichswirtschaftsrat (1920), wo auch die wichtigsten Pressstimmen dazu verzeichnet sind.

¹⁾ Als Hauptvertreter dieser Gedanken seien genannt: Eduard Stadler in der Berliner Wochenschrift „Gewissen“ und in zahlreichen Einzelschriften,

Reichstag stehendes Wirtschaftsparlament zu fordern sei. Von verschiedenen Seiten wird aber auch auf die praktischen Schwierigkeiten des Nebeneinanderarbeitens der beiden Kammern und auf die Unmöglichkeit hingewiesen, wirtschaftliche und politische Aufgaben der Gesetzgebung zu trennen.¹⁾ — Auch über den Aufbau einer berufsständischen Kammer gehen die Meinungen noch stark auseinander. Hier ist zunächst streitig, ob man durch Gesetz Wahlkörperschaften schaffen soll, die alle Angehörigen eines Berufes umfassen, oder ob man den sich frei bildenden Verbänden das Recht zur Entsendung von Vertretern verleihen soll. Gegen die künstliche Festlegung durch Gesetz wird vielfach eingewandt, daß sie kein Abbild der wirklichen Volksinteressen ergebe und nicht mit der Entwicklung Schritt halten könne; der Aufbau einer Berufskammer auf freien Verbänden bietet andererseits bei der Mannigfaltigkeit der Organisationsformen und der gegenseitigen Durchkreuzung verschiedener Interessengemeinschaften große technische Schwierigkeiten. Im Zusammenhang hiermit steht die Frage, ob innerhalb

besonders in „Die Diktatur der sozialen Revolution“ (1920), wo auch die wichtigsten Persönlichkeiten und Gruppenbildungen der politischen Erneuerungsbewegung aufgezählt werden (S. 120 ff.); Max Hilbebert Boehm in den „Grenzboten“ und in „Körperschaft und Gemeinwesen“ (1920); Robert Precht im „Spiegel“, besonders Flugblatt 5/6 (1919), „Arbeitsdemokratie“, und Flugblatt 16/20, in dem zur Gründung eines „Deutschen Wirtschaftsbundes“ aufgefordert wird und zahlreiche zustimmende Erklärungen führender Wirtschaftspolitiker gebracht werden; Generaldirektor Brückmann als Leiter der Vereinigung „Deutscher Wirtschaftskongress“, besonders in der dritten Rundgebung vom 16. April 1919 „Die Kammer der Arbeit und das Räteystem“. Georg Bernhard in zahlreichen Aufsätzen der „Vossischen Zeitung“; Konstantin Noppel S. 3. „Der deutsche Rätegedanke und dessen Durchführung“ (Flugschrift 9 der „Stimmen der Zeit“), und „Der Kampf um das Räteystem“ („Stimmen der Zeit“ Juli 1919); Max Wundt, Parteien oder Stände? (Deutschlands Erneuerung, Mai 1919).

¹⁾ Hier ist vor allem zu nennen: Staatssekretär August Müller, Sozialisierung oder Sozialismus? (1919), S. 113 ff.; Artur Feiler, Der Ruf nach den Räten (Flugschrift der „Frankfurter Zeitung“, 1919); Heinz Potthoff, Räteystem und Berufsparlament, 1920; Theodor Heuß, Die neue Demokratie (1920), S. 120 ff. — Alfred Friters, Räte, Selbstorganisation und Reichsverfassung, S. 99 ff., verlangt ein „berufsständisches Haus der Gemeinschaften“, welches mit dem Reichsrat vereinigt werden soll, damit es nicht zu einem „Gremium von Interessentenverbänden“ wird; ähnlich Fritz Rathenau, Parlament und Räte, S. 49 ff.

der Hauptgruppen (Industrie, Landwirtschaft usw.) die weitere Gliederung der Vertretung nach fachlichen oder nach räumlichen Gesichtspunkten stattfinden soll. Gegenwärtig treten die freien Verbände, insbesondere die Zentralarbeitsgemeinschaft der industriellen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, ihrer eigenen Organisationsform entsprechend, meist für die zentralisierte fachliche Gliederung ein, während die amtlichen Vertretungen, wie Handelskammern, der bezirklichen Gliederung den Vorzug zu geben pflegen; der letztere Standpunkt wird auch durch den Reichsrat als Vertreter der einzelstaatlichen Interessen unterstützt. — Ein anderer wichtiger Unterschied ergibt sich daraus, ob man in der berufsständischen Vertretung die Interessengegensätze der Klassen zum Ausdruck bringen will, indem man z. B. Unternehmer, Angestellte und Arbeiter einander gegenüberstellt, oder ob man diese Gegensätze schon vorher in vertikal geschichteten Berufsgruppen überwinden will, wobei also Unternehmer und Arbeiter eines Industriezweiges oder höhere und niedere Beamte eines Verwaltungszweiges gemeinsam vertreten sein würden.) Schließlich ist noch streitig, ob ein Wirtschaftsparlament ausschließlich auf Berufsvertretungen aufgebaut werden soll oder ob daneben auch andere Gruppen, z. B. Verbraucher, Hausbesitzer, Mieter, Hausfrauen heranzuziehen sind, ferner ob man entsprechend der wirtschaftlichen Interessenvertretung auch eine ähnliche Einrichtung zur Wahrnehmung ideeller Interessen, ein Kulturparlament oder einen Kulturrat, schaffen soll.

Um die Mitte des Jahres 1920, wo ich diese Betrachtungen abschließe, steht das Problem der berufsständischen Vertretung in Deutschland in Theorie und Praxis ungelöst, aber dringend der Lösung bedürftig da. In der Reichsverfassung hat der demokratisch-parlamentarische Staat äußerlich das Feld behauptet und auch im Räteproblem eine Lösung gefunden, die scheinbar sein Wesen unberührt läßt. Aber die Ereignisse seitdem, vor allem die Vorgänge

¹⁾ Der Hauptvertreter dieses Gedankens ist M. S. Boehm, zuerst in „Grenzboten“ vom 23. April 1919, wo er den Bürgerratsgedanken bekämpft, durch den die falsche, auf Klassenkampf eingestellte Theorie anerkannt würde. Die wichtigste Aufgabe des neuen Räteystems liege in der Überwindung des Kastengeistes und in der Betonung und Steigerung des vertikalen Gemeinschaftsgefühls.

nach dem gegenrevolutionären Putsch im März 1920 und die Reichstagswahlen am 6. Juni 1920, haben gezeigt, daß dieser Staat auf sehr schwachen Füßen steht. Mag er sich auch noch auf eine Mehrheit von Stimmzetteln stützen können, so hat er doch nicht die starken, lebendigen Volkskräfte hinter sich. Die organisierte Arbeiterschaft verlangt nach einer unmittelbaren Beteiligung am Staatsleben, die führenden Kräfte in Industrie und Landwirtschaft fordern Verdrängung der Parteipolitik durch sachliche Politik. Die für den Wiederaufbau wichtigsten Volkskräfte stehen damit im Gegensatz zur bestehenden Staatsform, zur parlamentarischen Regierung. Nur der Umstand, daß diese Mächte, obwohl von derselben Idee getragen, noch miteinander im Kampf liegen und es ihnen bisher nicht gelungen ist, gemeinsam eine zur unmittelbaren Verwirklichung geeignete Staatsform zu entwerfen, ermöglicht dem parlamentarischen Staat das Weitervegetieren, und auch das nur unter immer wiederkehrenden schweren Erschütterungen. Die Lage des Februar 1919, daß die Arbeiterklasse den Staat nicht als ihren Staat empfindet und mit Gewalt oder mit dem Druckmittel des Generalstreiks ihre bisher unerfüllten Hoffnungen zu verwirklichen sucht, hat sich seitdem nicht geändert. Nachdem der Arbeiter einmal in den Räten der Revolutionszeit die unmittelbare Teilnahme am Staatsleben kennen gelernt hat, kann ihm der Stimmzettel keinen Ersatz mehr dafür bieten. Hat auch die Mehrzahl der Arbeiter eingesehen, daß das Räte-system der ersten Revolutionszeit nicht beibehalten werden konnte und daß eine neue Form gesucht werden muß, die allen Volksklassen gerecht wird, so steht doch seit dem Zusammentritt der Nationalversammlung für die Arbeiterklasse fest, daß der Parlamentarismus ihren Ansprüchen nicht genügen kann.

Betrachten wir nun abschließend die Entwicklung des deutschen Rätegedankens im Vergleich mit dem russischen, so finden wir folgende wesentlichen Unterschiede. Während in Rußland die Arbeiterräte erfährt wurden von der proletarischen Weltlösungs-idee und dadurch ein Werkzeug des Proletariats zur Zerstörung der bisherigen Gesellschaftsordnung und zur Unterdrückung der „ausbeutenden Klassen“ wurden, steht in Deutschland im Vordergrund der Wille des einzelnen Arbeiters, unmittelbar tätig an der Leitung des Wirtschafts- und Staatslebens teilzunehmen. Dem

Russen liegt dieser Gedanke vollkommen fern; nachdem sich in Lenin ein Führer gefunden hatte, der als Verkörperung der proletarischen Idee erschien, folgte ihm die Masse des russischen Volkes ebenso willenslos, wie sie sich früher dem zarischen Absolutismus gefügt hat. — Die Ausschaltung der Nichtproletarier aus den Räten, die in Rußland in den Mittelpunkt des Rätegedankens getreten ist, wird in Deutschland nur von einer kleinen Minderheit gefordert und tritt zurück hinter dem Hauptgedanken, durch Wahl in Betrieben und Berufen, durch pyramidischen Aufbau der Verwaltung und durch die Bildung wirtschaftlicher Selbstverwaltungskörper dem Einzelnen die Möglichkeit unmittelbarer Mitarbeit am öffentlichen Leben zu sichern. Diese Gedanken konnten bald auch in bürgerlichen Kreisen Widerhall finden und vereinigten sich hier mit den Forderungen, die sich aus dem Zusammenbruch des deutschen Wirtschaftslebens ergaben: Leitung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus durch alle im Einzelfall unmittelbar Beteiligten und Sachkundigen unter Ausschließung der unbeteiligten und störenden Träger von Phrase und Parteidoktrin. Stehen auch zunächst die Pläne für ein Räteystem auf Arbeiterseite und auf bürgerlicher Seite noch vielfach im schroffen Gegensatz zueinander, so ist doch für den unparteiischen Blick hier der Weg gewiesen, der zur Einigung der Klassen führen kann.

Die Entwicklung in Deutschland bedeutet gegenüber der in Rußland das Fortschreiten vom proletarischen zum berufsständischen Rätegedanken. Damit ist aber ein schwieriges verfassungspolitisches Problem gestellt. Während in Rußland das Proletariat als einzige herrschende Klasse in der reinen, unbeschränkten Räte-diktatur seine Staatsform fand, ist für den berufsständischen Rätegedanken nicht ohne weiteres eine Staatsform gegeben. Das Nebeneinanderstehen der Vertretungen verschiedener Klassen und Berufe schließt eine Herrschaft der Räte aus, da es so gut wie unmöglich ist, den Anteil der einzelnen Gruppen an der Staatsgewalt zahlenmäßig in allgemein befriedigender Weise festzulegen. Der berufsständische Rätegedanke kann seine Verwirklichung nur finden in einer Staatsform, in der die einzelnen Gruppen einer unparteiischen Spitze gegenübergestellt sind, ohne dabei ihre Bedeutung als Bindeglied zwischen dem Einzelnen und der Staatsgewalt zu verlieren.

Der russische Rätegedanke hat bereits seine Verwirklichung gefunden in einem Staatswesen, über dessen Kulturwert allerdings erst eine spätere Zeit wird entscheiden können. Der deutsche Rätegedanke dagegen läuft vorläufig aus in einer noch unerfüllten Aufgabe: Er soll das verwirklichen, was der Parlamentarismus verheißen hat, aber nicht erfüllen konnte, die Mitarbeit jedes einzelnen Staatsbürgers am Staat an der ihm durch Beruf und Lebensverhältnisse zugewiesenen Stelle.

d) Die Bedeutung des Rätegedankens für das Problem der berufsständischen Vertretung

Im Räte-system hat der Gedanke der berufsständischen Vertretung seine Zuspitzung auf die besonderen Interessen der niederen Volksklassen erfahren. Die Geschichte unseres Problems ist dadurch in doppelter Weise bereichert worden. Zunächst ist der gedankliche Inhalt der Forderung berufsständischer Vertretung in bestimmten Punkten weitergeführt und dem Volksbewußtsein näher gebracht worden. Was bisher nur Forderung einzelner Staatsmänner und Schriftsteller gewesen war, ist im Rätegedanken zu einer Massenbewegung geworden. Indem aber der Hauptträger dieser Bewegung, die Arbeiterschaft, von dem Gedanken zur Tat schreitet, ergibt sich ein weiteres Problem von unabsehbarer Tragweite: Die organisierte Klasse tritt als neuer politischer Machtfaktor in die Erscheinung und setzt sich mit dem Staat auseinander.

Betrachten wir zunächst die inhaltliche Weiterbildung, die die Forderung berufsständischer Vertretung im Räte-system erfahren hat. Wir finden hier die beiden Gedanken, von denen die Geschichte der berufsständischen Vertretung beherrscht war, die Hervorhebung herrschender Klassen durch das Wahlrecht und die Sicherung der Volksinteressen gegen die Entstellung durch den Parlamentarismus, in der besonderen Anwendung auf das Proletariat wieder. Die russische Räteverfassung stellt den ersteren Gedanken in den Vordergrund und macht damit den Versuch, den alten Klassenstaat in umgekehrter Abstufung, mit dem Proletariat als herrschender Klasse, wieder ins Leben zu rufen. Beim deutschen Rätegedanken dagegen steht im Vordergrund das im Parlamentarismus unbefriedigt gebliebene Streben nach unmittelbarer Beteiligung

des Einzelnen am Staatsleben. Bismarck und die Vertreter der neuen berufsständischen Lehre hatten die Schwächen des allgemeinen Wahlrechts und des Parteiwesens in der Hauptsache nur vom Standpunkt des Staates gesehen und getadelt, daß der Parlamentarismus den Staat an der unmittelbaren Fühlung mit den gesunden Volkskräften hindere und ihn unter den Einfluß der staatszerstörenden Mächte des Parteiwesens brächte. Für den Einzelnen war das Getrenntsein vom Staat noch nicht fühlbar geworden. Bis zum November 1918 erschien dem weitaus größten Teil des deutschen Volkes der Parlamentarismus als die höchste denkbare Form der Beteiligung des Einzelnen am Staatsleben. Erst die Nachahmung des russischen Vorbildes hat den deutschen Arbeiter das Gefühl der unmittelbaren Mitarbeit am Staat erleben lassen und ihm zum Bewußtsein gebracht, daß im allgemeinen gleichen Wahlrecht sein Drang nach Gewinnung eines inneren Verhältnisses zum Staat nicht in Erfüllung gegangen war. Aber auch im Bürgertum, das zunächst in der Erhaltung des demokratisch-parlamentarischen Gedankens Schutz vor der Schmälerung seiner Rechte durch das Proletariat gesucht hatte, vollzieht sich jetzt dieselbe Wandlung. Nachdem der Rätegedanke sich von der rein proletarischen zur berufsständischen Form abgeklärt hat, verbreitet sich auch im Bürgertum der Gedanke, daß in der berufsständischen Vertretung die Grundlage für den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft und für die Befreiung der inneren und äußeren Politik von den zerstörenden Kräften des Parteiwesens gefunden werden kann. Im Laufe von einem Jahre hat der Gedanke der berufsständischen Vertretung, der bis zum Frühjahr 1919 den breiten Massen fast unbekannt war, in allen Volksteilen festen Fuß gefaßt und ist heute im Begriff, Gemeingut des deutschen Volkes zu werden.

Das bedeutet nun aber nicht, daß das Volk als Ganzes übereinstimmend die berufsständische Vertretung fordert. Träger des Gedankens sind vielmehr die einzelnen Klassen, Berufe und wirtschaftlichen Gruppen, von denen jede eine Form der Vertretung fordert, die zunächst ihren eigenen Interessen gerecht wird. Die organisierten Klassen und Berufe aber haben begonnen, sich als selbständige Träger wirtschaftlicher Macht zu fühlen, die sie zur Durchsetzung ihrer politischen Forderungen in die Waagschale

werfen können. Damit ist das Problem der berufsständischen Vertretung wieder in eine neue Lage gerückt, in der es in die Grundfragen des Verhältnisses zwischen Staatsgewalt und Volk eingreift.

Bismarck hatte erkannt, daß die nach Gesichtspunkten der Vernünftigkeit und Zweckmäßigkeit ersonnene berufsständische Vertretung nur dann in die Wirklichkeit umgesetzt werden könne, wenn aus dem Volke heraus starke Berufsverbände entstünden, auf die sich der Staat im Kampf gegen die Parteien stützen könnte. In der Revolution ist es der am besten organisierten Klasse, der Arbeiterschaft, gelungen, als selbständige Macht aufzutreten; aber diese Macht ist nicht nur den Parteien, sondern dem Staat selbst über den Kopf gewachsen. Der von der Arbeiterklasse gemachte erste Schritt löst entsprechende Schritte in allen anderen Klassen und Berufsgruppen aus. Überall entstehen Verbände, der Kampf schließt die einzelnen Gruppen fester zusammen, und immer deutlicher tritt das Streben hervor, die wirtschaftliche Macht als Druckmittel auf politischem Gebiet zur Geltung zu bringen. Die Arbeiterklasse benutzt als Waffe den Generalstreik, das Industrie- und Handelskapital arbeitet mit der finanziellen Einwirkung auf Presse und Parteiwesen, und die Landwirtschaft rüstet sich zum Lebensmittelstreik. Nachdem aber die Wirtschaftsgruppen einmal die Möglichkeit der politischen Machtentfaltung erkannt haben, ist nicht zu erwarten, daß sie diesen Weg wieder verlassen werden.

Damit ist ein Zustand wiedergekehrt, der für den mittelalterlichen Ständestaat charakteristisch war: einzelne Gruppen stehen sich mit selbständiger Machtentfaltung innerhalb des Staates gegenüber und versuchen, im Wege des Verhandels und des zeitweiligen Kampfes sich einen möglichst großen Einfluß im Staat zu verschaffen. Dem modernen Staat war dieser Zustand bisher unbekannt; er war nicht auf ihn zugeschnitten und zeigt sich ihm deshalb heute nicht gewachsen. Insbesondere die demokratisch-parlamentarische Staatsform rechnete mit den unorganisiert nebeneinanderstehenden Einzelnen, von denen die Mehrheit imstande sei, die Minderheit zu beherrschen. Den organisierten Klassen und Wirtschaftsgruppen gegenüber aber versagt das Mehrheitsprinzip. — Damit stehen wir mitten in einer Wandlung, die über das, was wir bisher den modernen Staat nannten, hinausführen muß. Die Einheit der Staatsgewalt droht zusammenzubrechen, wenn es

nicht gelingt, die neuen Machtträger organisch in den Staat einzugliedern. Damit ist auch das Problem der berufsständischen Vertretung vor eine neue Aufgabe gestellt. Bisher drehte sich der Streit um die Frage der Vernünftigkeit und Zweckmäßigkeit der berufsständischen Vertretung als eines Mittels, die Interessen und Wünsche der einzelnen Volksteile unverfälscht zum Ausdruck zu bringen. Jetzt ergibt sich darüber hinaus die Aufgabe, die Berufsverbände als Träger gesellschaftlicher Macht in solcher Weise in den Staat einzuordnen, daß sie in ihrem eigenen Interesse die Mitarbeit am Staat der anarchischen Machtauswirkung vorziehen müssen.

Zweiter Teil
Systematische Untersuchung des Problems

Wir wollen nun die Gesichtspunkte, die wir aus der Geschichte unseres Problems gewonnen haben, systematisch ordnen, um ein zusammenhängendes Bild von dem Problem als Ganzem zu erhalten. Wir betrachten zunächst die Gründe, die zur Forderung berufsständischer Vertretungen geführt haben; dabei wird festzustellen sein, unter welchen Voraussetzungen die einzelnen Gründe gelten, welche Anforderungen sie an die berufsständische Vertretung stellen und ob diese Anforderungen sich auch auf andere Weise erfüllen lassen. Weiter sind dann die Gründe zu untersuchen, die gegen berufsständische Vertretungen sprechen, die Ursachen, an denen die bisherigen Pläne gescheitert sind, und die Gesichtspunkte, mit denen der Gedanke der berufsständischen Vertretung bekämpft wird. Bei der Betrachtung dieser Gründe ist zu fragen, inwieweit sie etwa die berufsständische Vertretung oder bestimmte Erscheinungsformen tatsächlich praktisch unbrauchbar machen und inwieweit sie nur auf Mängel hinweisen, die sich abstellen lassen, ohne daß der Grundgedanke aufgegeben zu werden braucht. Schließlich haben wir die verschiedenen Grundformen, in denen der Gedanke der berufsständischen Vertretung seine Verwirklichung finden kann, zu ordnen, ihre geschichtliche und soziologische Bedingtheit zu untersuchen und an Hand der Gründe und Gegengründe zu prüfen, welchen Anforderungen sie entsprechen und unter welchen Bedingungen sie lebensfähig sind.

1. Gründe für die Forderung berufsständischer Vertretungen in Schrifttum und Verfassungsgeschichte

a) Abstufung des Wahlrechts

Unter den Gründen, die zur Forderung berufsständischer Vertretungen geführt haben, tritt uns in der Geschichte unseres Problems zuerst das Bestreben entgegen, die an Zahl schwachen führenden Stände gegenüber den breiten Massen besser zur Geltung

zu bringen, als es im allgemeinen gleichen Wahlrecht möglich ist. Träger dieser Forderung waren in erster Linie die führenden Stände selbst, der Großgrundbesitz und das gebildete und besitzende Bürgertum. Aber auch die Regierungen hatten ein Interesse an einer derartigen Abstufung des Wahlrechts, weil die noch unorganisierten Massen dem Staat weder eine Stütze bieten noch ihm gefährlich werden konnten, das Gedeihen des Staates also wesentlich von den höheren Schichten abhing. In der Staatslehre wurde die zahlenmäßige Bevorzugung der führenden Stände im Wahlrecht teils damit begründet, daß die höhere geistige und sittliche Bildung in erster Linie zur Leitung des Staates herangezogen werden müsse, teils damit, daß alle Stände nebeneinander ohne Rücksicht auf ihre Kopfzahl gleichmäßig zur Geltung kommen müßten.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts haben diese Gesichtspunkte zwar an sich weitergewirkt, doch hat sich im allgemeinen die berufsständische Vertretung nicht mehr erhalten können. Die freie Parteierwerbung auf der Grundlage allgemeiner politischer Ideen erschien jetzt als ein aussichtsvolleres Mittel für die führenden Gesellschaftsschichten, sich im Parlament zur Geltung zu bringen, als die ständische Gliederung. Soweit man noch eine Abstufung des Wahlrechts für nützlich hielt, gab man dem Klassen- oder Mehrstimmenwahlrecht den Vorzug, einmal, weil die Einigung über das Stimmenverhältnis zwischen den führenden Ständen auf Schwierigkeiten stieß, vor allem aber wohl, weil man sich vor Hervorkehrung der Standesunterschiede zu scheuen angefangen hatte. Auch Bismarck hat seit 1851 die Forderung des berufsständischen Wahlrechts nicht mehr unter dem Gesichtspunkt der Verschiebung des Stimmenverhältnisses betrachtet. In seinem einzigen praktischen Versuch, die Berufsstände zur Geltung zu bringen, dem Volkswirtschaftsrat, hat er die Frage des Stimmenverhältnisses grundsätzlich bedeutungslos gemacht, indem er dem Volkswirtschaftsrat nur eine beratende Stellung einräumte.

Auf proletarischer Seite lag der Gedanke an eine künstliche Verschiebung des Stimmenverhältnisses zugunsten des Proletariats zunächst fern. Marx forderte in Anlehnung an die Pariser Kommune nur den Schutz des Arbeiters gegen den Mißbrauch seines Wahlrechts, nicht aber seine politische Bevorzugung. Erst bei

Lenin taucht der Gedanke auf, den organisierten Arbeiter als den Vorkämpfer des Proletariats verfassungsmäßig zu bevorzugen. Wie der Nationalismus den Staat von den Trägern geistiger und sittlicher Kultur gelenkt sehen wollte und die Unselbständigen, die nichts zu verlieren haben, im allgemeinen vom Wahlrecht ausschloß, sieht die proletarische Staatsverfassung in dem klassenbewußten Proletarier den natürlichen Führer, der den Sieg einer gerechten Gesellschaftsordnung herbeiführen soll, während der Kapitalist und der Unternehmer als Schmarotzer von politischen Rechten ausgeschlossen werden. In der russischen Räteverfassung ist dieser Gedanke verwirklicht worden und von da in die Forderungen der deutschen radikalen Sozialdemokraten übergegangen. Bei den weiter rechts stehenden Vertretern des deutschen Räte-systems dagegen fehlt der Gedanke der klassenmäßigen Bevorrechtung des Arbeiters; übriggeblieben ist davon nur der sehr verschieden auszulegende Begriff der Verteilung der Stimmen nach der Bedeutung der einzelnen Berufe für die Gemeinschaft. Allgemein tritt in den Formen des deutschen Rätegedankens die Abstufung der politischen Rechte zurück hinter dem Ziel, Mittel zu finden, die dem Arbeiter die Wirksamkeit seiner politischen Rechte sichern.

Fragen wir uns nun, was sich aus diesen Erfahrungen ergibt zur Beurteilung der berufsständischen Vertretung als eines Mittels zur Abstufung des Stimmrechts, so müssen wir zunächst die Frage beiseite lassen, ob und in welchem Sinne eine solche Abstufung überhaupt sittlich und politisch berechtigt ist; die Beantwortung dieser Frage würde uns zum Eingehen auf die letzten Probleme vom Zweck des Staates und des Einzelmenschen nötigen. Feststellen können wir aber folgendes: Von den verschiedenen möglichen Mitteln, eine Abstufung des Stimmrechts herbeizuführen, hat sich die berufsständische Gliederung als das am wenigsten geeignete erwiesen, da sie die Klassen in eine besonders fühlbare Gegensätzlichkeit zueinander bringt und die in der Abstufung Benachteiligten zu einer geschlossenen Front gegen den Staat zusammenführt. Dies Verfahren wird vollkommen unmöglich, wo sich, wie in der Gegenwart, die Berufsstände selbst zu kraftvollen Organisationen entwickelt haben, die ihre wirtschaftliche Macht gegen den Staat geltend machen können. Möglich war die berufsständische Abstufung des Wahlrechts nur zu einer Zeit, wo die Bedeutung der

Stimmzahl den einzelnen Ständen noch nicht zum vollen Bewußtsein kam, weil das Mitbestimmungsrecht im Staat an sich schon als wesentlicher Fortschritt empfunden wurde. Das war in Deutschland im allgemeinen bis 1848 der Fall. Seitdem ist eine Einigung über das Stimmenverhältnis der Stände so gut wie unmöglich geworden. Eine Verfassung, in der eine Klasse ihre vorübergehende Vormachtstellung zur Festlegung eigener Vorrechte ausnützt, würde bald darauf unter dem Druck der geschlossenen Front der Benachteiligten wieder beseitigt werden. In unserer gegenwärtigen Gesellschaftsordnung ist keine Klasse stark genug, um auf die Dauer eine politische Bevorrechtung aufrechterhalten zu können. Eine Verwendung der berufsständischen Gliederung zur Abstufung des Stimmrechts im bürgerlichen wie im proletarischen Interesse kommt für Deutschland nicht mehr ernstlich in Frage. — Ob sich unter den anders gearteten russischen Verhältnissen die Klassenherrschaft des Proletariats zu einer dauernd lebensfähigen Staatsform entwickeln wird, muß vorläufig dahingestellt bleiben. Doch liegt die Vermutung nahe, daß die zur Zeit sich vollziehende Wiederanererkennung der wirtschaftlichen Notwendigkeit von Unternehmertum und Intelligenz auch eine Wiederherstellung ihrer politischen Rechte zur Folge haben wird. Das schließt nicht aus, daß die Idee des proletarischen Staates, in dem den Besitzenden und Gebildeten ihre Rechtsstellung nach ihren Leistungen für das Allgemeinwohl vom Proletariat zugemessen wird, lebendig bleiben und nach Absterben des Sozialismus zum Leitgedanken der Linksparteien auch in Deutschland und den westlichen Ländern werden wird.

b) Sachliche Vertretung der Volksinteressen

Der Plan, die berufsständische Gliederung der Volksvertretung als Mittel zur Abstufung des Wahlrechts zu verwenden, können wir also im wesentlichen als der Vergangenheit angehörend betrachten. Wir kommen nun zu dem zweiten Ausgangspunkt des berufsständischen Gedankens, dem Ziel, die wahren Volksinteressen sachgemäß zum Ausdruck zu bringen, sie vor der Verzerrung durch das Parteiwesen zu schützen und den Staat in unmittelbare Fühlung mit ihnen zu bringen. Dieser Gedanke, dessen erste Anfänge wir bei Frhr. vom Stein, Hegel und Sismondi fanden, ist erst mit der

Entwicklung des Parteilebens seit 1848 zu voller Blüte gelangt und hat in Bismarck seinen stärksten Ausdruck gefunden; nach Bismarcks Tode war er aber wieder in Vergessenheit geraten. Den Grund konnten wir darin finden, daß die Kritik des Parteiwesens noch nicht im Volksbewußtsein Wurzel gefaßt hatte, weil sie ausschließlich vom Standpunkt des Staates und nicht von dem des Einzelnen aus unternommen worden war. Für Bismarck stand im Vordergrund die Sorge, daß die Parteien die Regierung nicht genügend mit sachlichem Erfahrungs- und Tatsachenmaterial unterstützten und daß sie durch künstliche Verschärfung der Gegensätze den Gang der Staatsmaschine erschwerten. Vom Standpunkt des Einzelnen aus hatte Marx die entsprechende Kritik am Parlamentarismus und Parteiwesen geübt, allerdings ohne dadurch zur Forderung der berufsständischen Vertretung geführt zu werden. Bei ihm stand im Mittelpunkt der Vorwurf, daß die Mandate dem Ehrgeiz der Abgeordneten oder dem selbstsüchtigen Interesse kleiner Kapitalistengruppen dienten, der politisch unerfahrene Proletarier aber um sein Wahlrecht betrogen werde. Auch diese Gedanken drangen zunächst nicht in die Massen ein, da der Arbeiterschaft, solange sie noch gegen Zurücksetzungen im Wahlrecht zu kämpfen hatte, das Interesse für die grundsätzlichen Fehler des Parlamentarismus fernlag. Erst auf dem Umweg über Rußland ist die Auffassung von Marx wieder nach Deutschland gekommen und hat im deutschen Räteystem zu der Forderung geführt, das Wahlrecht auf Betrieben und Berufen aufzubauen, um den Arbeiter vor dem Mißbrauch des Mandats durch den Abgeordneten zu schützen. Allerdings bildet die Wahl nach Betrieben und Berufen in der proletarischen Kritik des Parlamentarismus nur ein Mittel, das erst in Verbindung mit anderen Forderungen, nämlich der Abberufbarkeit des Abgeordneten, der Vereinigung von gesetzgebender und vollziehender Gewalt und dem stufenförmigen Aufbau des Staates, dem deutschen Räteystem seinen Stempel aufdrückt. Gleichzeitig war auch im deutschen Bürgertum, in Anfängen schon während des Krieges, der neue berufsständische Gedanke erwacht, der in dem Wunsch nach Überwindung des Parteihaders und Entpolitisierung der Wirtschaft seine Quelle hatte.

Es ist schwer, gegenüber den von Günst und Haß verzerrten Meinungen über Parlamentarismus und Parteiwesen ein objek-

tives Bild davon zu gewinnen, inwieweit die erhobenen Vorwürfe allgemein zutreffen. Bei den vielgestaltigen Eindrücken des Parteilebens lassen sich für jede Behauptung leicht Belege finden, ohne daß dadurch ihre Allgemeingültigkeit bewiesen wird. Für uns kommt es im wesentlichen darauf an, aus der Fülle der Erscheinungen diejenigen herauszuheben, die, unter Berücksichtigung der besonderen deutschen Verhältnisse, notwendig mit dem Wesen des Parlamentarismus und des Parteilebens verbunden sind. Aus der Tatsache, daß die Parteien durch freie Werbung entstehen und daß ihr gegebenes Ziel in der Erringung einer Mehrheit im Parlament liegt, ergeben sich schon einige notwendige Folgeerscheinungen. In den Mittelpunkt des parteipolitischen Denkens treten diejenigen Gesichtspunkte, die sich für die Werbetätigkeit in der Masse am besten eignen. Die Parteien verkörpern infolgedessen nicht die Gesamtheit der politischen Zielsetzungen und Probleme eines Volkes, sondern nur denjenigen Teil des politischen Denkens, der sich leicht ausdrücken, in Schlagworte prägen und unter die Masse bringen läßt. Der deutsche Volkscharakter hat dabei zwei Mittel ganz besonders hervortreten lassen: das Ausspielen einer Volksklasse gegen die andere und das Arbeiten mit unkontrollierbaren Zukunftsidealen. Die Parteizersplitterung macht es den Parteien besonders leicht, mit unerfüllbaren Versprechungen zu arbeiten, da niemals eine Partei in die Lage kommt, allein die Politik bestimmen zu können und ihre Versprechungen einlösen zu müssen. Gerade die Fragen, die den Staatsmann am meisten beschäftigen müssen, die Erkenntnis des Erreichbaren, die richtige Begrenzung der Sonderinteressen und die Überbrückung der Gegensätze durch schöpferische Synthesen, bleiben im parteipolitischen Denken abseits liegen. — Die Vorwürfe Bismarcks gegen die Parteien, daß sie der Regierung nicht die Kenntnis der wirklichen Volkswünsche und der tatsächlichen Lage der einzelnen Volksklassen vermittelten und daß sie sie nicht in lebendige Fühlung mit den gesunden Volkskräften brächten, entbehren hiernach jedenfalls nicht des begründeten Kerns.

Stärker bezweifeln kann man, ob das Bild, das Marx von der Stellung der Parteien zum Proletariat entwirft, und das gegenwärtig zur Bekämpfung des Parlamentarismus seitens des linken Flügels der Sozialdemokratie geführt hat, den tatsächlichen deutschen

Verhältnissen entspricht. Heute ist es jedenfalls kaum mehr denkbar, daß es einem Abgeordneten, der im Solde des Kapitalismus steht, gelingt, die proletarischen Wähler zu täuschen. Auf der anderen Seite aber steht die Tatsache fest, daß es im gegenwärtigen Deutschland dem Parlament und der aus ihm hervorgegangenen Regierung nicht gelungen ist, sich das Vertrauen der breiten Massen zu erwerben und eine lebendige Fühlung zwischen Volk und Staat herzustellen. Verglichen mit der unmittelbaren Teilnahme des Einzelnen am öffentlichen Leben, wie man sie in der Zeit der Arbeiterräte kennen gelernt hatte, fühlt sich der Einzelne gegenüber seinem Abgeordneten fremd; er sieht keine praktische Arbeitsleistung, an der er sich vom Wert seiner Partei überzeugen könnte. Wenn auch das Gefühl des Einzelnen, von seinem Abgeordneten betrogen zu werden, objektiv in den meisten Fällen ungerechtfertigt sein mag, so sind doch Ursachen genug vorhanden, die dies Gefühl erklären. Lassen wir die Frage offen, ob, wie Marx es behauptet, der Parlamentarismus den Interessen des Proletariats nicht entspricht, so genügt er jedenfalls nicht den Staatsinteressen, da es ihm nicht gelingt, die Massen des Volkes für den bestehenden Staat zu gewinnen.

Können wir also den objektiv nachweisbaren Kern der Vorwürfe, die gegen den Parlamentarismus erhoben werden, für unsere deutschen Verhältnisse etwa auf die Formel bringen, daß das Parteiparlament die Regierung nicht genügend mit sachlicher Kenntnis der Volksinteressen unterstützt und daß es nicht imstande ist, Volk und Staat in ein inneres Verhältnis zueinander zu bringen, so stehen wir nun vor der Frage, unter welchen Bedingungen die berufsständische Vertretung geeignet ist, hier eine Besserung herbeizuführen. Von den Freunden des berufsständischen Gedankens wird meist mit Selbstverständlichkeit vorausgesetzt, daß in Berufsverbänden die wirklichen Volksinteressen einen sachlicheren Ausdruck finden, als in den politischen Parteien. Die Erfahrungen in Deutschland bestätigen anscheinend diesen Satz; während in den politischen Parteien die wirtschaftlichen Klassengegensätze häufig in die Form eines durch die Tatsachen nicht gerechtfertigten Entweder-Oder gebracht und dadurch künstlich verschärft werden, zeigen die Berufsverbände, wenigstens soweit sie gut organisiert sind und Führer haben, die das Wirtschaftsleben im Zusammen-

hang überblicken können, eine stärkere Neigung, die Interessengegensätze auf dem Wege sachlichen Verhandeln zu lösen. Am klarsten ist dies Streben in der Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zum Ausdruck gekommen. Die Berufsorganisationen haben infolge ihrer praktischen Arbeit ein besseres Auge für die Interessensolidarität zwischen den Ständen und für das Wertevernichtende des Kampfes. Je offener sich Interessengruppen gegenüberstehen, je konkreter ihre beiderseitigen Forderungen festliegen, und je klarer die Machtverhältnisse zu übersehen sind, um so leichter wird der Kampf als überflüssig erkannt und vermieden.

Aus diesen Erfahrungen ist nun aber nicht ohne weiteres zu schließen, daß es in einem berufsständischen Parlament ruhiger und sachlicher zugehen müsse als in einem Parteiparlament. Die beobachteten Unterschiede in der Behandlung von Interessengegensätzen bei Parteien und bei Berufsverbänden sind zum großen Teil dadurch zu erklären, daß wir beide in ganz verschieden gearteten Tätigkeiten sehen: Die Parteien äußern ihre Macht im Parlament durch Abstimmung, was dazu führt, die Interessen in die Form allgemeiner Grundsätze zu kleiden, für die auch Unbeteiligte gewonnen werden können. Für die Berufsverbände fällt dieser Gesichtspunkt fort. Ihre gegebene Betätigungsform ist das Verhandeln; mag es sich in friedlicher Form abspielen oder mit Drohungen gestützt werden, auf jeden Fall liegt das Ziel in dem Erreichen einer Verständigung. Es ist nun keineswegs sicher, daß die günstigen Wirkungen, die diese Form der Betätigung auf die Berufsverbände ausgeübt hat, sich auch erhalten würden, wenn man Vertreter der Berufsverbände in einem Parlament durch Abstimmung entscheiden läßt. Hier würden sich wahrscheinlich bald dieselben Folgeerscheinungen einstellen, die wir heute an den Parteien beobachten. Wollen wir die größere Sachlichkeit, die heute die Berufsverbände in der Behandlung von Interessengegensätzen zeigen, auch für Zwecke der Gesetzgebung nutzbar machen, so müssen wir Formen finden, in denen die Berufsverbände ohne Abstimmung, ohne Anwendung des Mehrheitsprinzips, sich geltend machen können oder in denen wenigstens die Bildung von Mehrheiten unter den Berufsvertretern nicht von entscheidender Bedeutung ist. Die Verordnung über den vorläufigen Reichswirt-

schaftrath hat in diesem Sinne, in Anlehnung an Bismarcks Volkswirtschaftsrath, den Grundsatz aufgestellt, daß außer nach Köpfen auch nach Gruppen abgestimmt wird und daß auf Verlangen der überstimmten Gruppen oder Gruppenteile auch deren Stellungnahme der Regierung zu übermitteln ist.

Um die Regierung in allen Fragen, die das Interesse einzelner Volksteile berühren, mit sachverständigem Rath unterstützen zu können, muß die berufsständische Vertretung ferner auf einer sehr weitgehenden Spezialisierung der Berufe aufgebaut sein. Alle Gruppen, die zueinander in Gegensatz treten können, müssen zur Vertretung gelangen, also im Gewerbe z. B. nicht nur die einzelnen Gewerbebezüge und deren Spaltungen nach Groß- und Kleinbetrieben, sondern auch die verschiedenen Gattungen der in ihnen tätigen Personen, insbesondere Unternehmer, Betriebsleiter, Angestellte und Arbeiter; es genügt nicht die fachliche Einteilung, sondern es müssen daneben die Interessenverschiedenheiten eines Gewerbes in den verschiedenen Landesteilen zum Ausdruck kommen. Eine berufsständische Vertretung würde also an Mitgliederzahl weit über das in bisherigen Parlamenten übliche Maß hinausgehen müssen. Bei Bismarcks preussischem Volkswirtschaftsrath hatte sich herausgestellt, daß bei ins einzelne gehenden Beratungen doch vielfach die wirklich Sachkundigen fehlten; die Gegner Bismarcks wollten deshalb der Veranstaltung von Einzelnenqueten den Vorzug geben. Bei der Zusammenstellung des vorläufigen Reichswirtschaftsraths hat das Verlangen nach weitgehender Gliederung dahin geführt, daß die ursprünglich in Aussicht genommene Zahl von 100 Mitgliedern im Laufe der Verhandlungen allmählich auf 326 erhöht worden ist. — Ferner aber kann der einzelne Sachkundige in der berufsständischen Vertretung nur dann hinreichend zur Geltung kommen, wenn ihm nicht die Masse der im Einzelfall Unbetheiligten gegenübersteht. Es müßten also, wie es schon Mohl und Planck verlangt haben, für jede einzelne Aufgabe Sondervertretungen aus den unmittelbar Betheiligten gebildet werden.

Diese stärkere Geltendmachung der Sachverständigkeit würde aber allein noch nicht genügen, diejenigen Fehler des Parlamentarismus zu beseitigen, die aus dem mangelnden Gefühl des Vertretenseins beim Einzelnen entspringen. Die Kluft zwischen dem Ab-

geordneten und dem Wähler wird erst überbrückt, wenn der Einzelne die Möglichkeit hat, einen ihm unmittelbar bekannten Berufsgenossen zu wählen und diesen in einer öffentlichen Tätigkeit zu beobachten, deren Erfolg er selbst abschätzen kann. Erst in Verbindung mit dem stufenförmigen Aufbau des Staates, wie ihn Sismondi, Ahrens und Planck gefordert hatten und wie er, im Anschluß an Marx, in den Mittelpunkt der Vorschläge auf dem Zweiten Rätekongreß getreten ist, kommt die Bedeutung der berufsständischen Vertretung für den Einzelnen zur vollen Geltung. Nur im Rahmen der Gemeindepolitik läßt sich der Grundsatz voll verwirklichen, daß der Einzelne, in steter Fühlung mit seinen in der Gemeindevertretung tätigen Berufsgenossen, beständig die Möglichkeit haben soll, Einblick in den Gang des öffentlichen Lebens zu erhalten und die Erfüllbarkeit seiner eigenen Ansprüche innerhalb des Ganzen einschätzen zu lernen.

c) Eingliederung der mächtigen Berufsverbände in den Staat

Wir kommen nun zu dem dritten Gesichtspunkt, mit dem die Forderung berufsständischer Vertretung begründet wird, der aber im Gegensatz zu den beiden bisher besprochenen Gesichtspunkten erst in allerjüngster Zeit erkannt worden ist: es ist die Notwendigkeit, die Berufs- und Klassenorganisationen, die sich zu Trägern selbständiger Macht entwickelt haben, so in den Staatsbau einzugliedern, daß sie sich in ihrem eigenen Interesse in den Dienst des Staates stellen können und keinen Anlaß mehr haben, ihre Macht gegen den Staat auszuwirken. Der Gedanke, daß sich der Staat auf die lebendigen Volkskräfte stützen müsse, ist in früherer Zeit gerade der wichtigste Grund gegen die Lebensfähigkeit berufsständischer Vertretungen gewesen. Die alten Stände, die bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts durch Gewohnheit und Überlieferung feste Einheiten bildeten, mußten den Parteien Platz machen, in denen sich die Volkskräfte unter der Herrschaft großer politischer Ideen neu gruppieren. Die Parteien waren jetzt die Gewalten geworden, mit denen der Staat zu rechnen hatte. Bismarck mußte seinen Plan, die Parteien durch eine neue berufsständische Vertretung zurückzudrängen, aufgeben, weil die Berufsstände noch nicht zu Machträgern geworden waren, auf die sich

die Regierung im Kampf gegen die Parteien stützen konnte. Als später die Berufsverbände aufblühten, fanden sie zunächst noch keine eigenen Formen, ihren politischen Willen selbständig zu betätigen, sondern taten dies auf dem Umweg über die Parteien. Erst in der Revolution trat die Arbeiterklasse als neue selbständige Macht neben den Parteien auf. Aus der sehr verworrenen Lage, die sich seitdem entwickelt hat, lassen sich zur Kennzeichnung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse etwa folgende Züge herausheben, die wohl mehr als bloße Augenblickerscheinungen sind: Der größte Teil der organisierten Arbeitnehmerschaft steht als geschlossene Macht dem bestehenden Staat mit dem Anspruch auf unmittelbare Beteiligung an der Regierung gegenüber. Nachdem sich schon im Frühjahr 1919 anlässlich der Streikbewegungen um „Verankerung des Räteystems“ gezeigt hatte, daß die Regierung dieser Macht nicht gewachsen ist, hat die Stellung der Arbeiterschaft in den Ereignissen des März 1920 eine weitere Verstärkung erfahren, indem die Gewerkschaften nunmehr als Träger der bisher zersplitterten Bewegung auftraten. Demgegenüber ist die Stellung der Regierung, wie sie auch gebildet sein mag, eine außerordentlich schwache. Bei der Schärfe der Parteigegensätze muß jede Koalition in sich so verschiedenartige Parteien vereinigen, daß kaum irgendein Volksteil wesentliches Interesse an ihrer Unterstützung hat. Je mehr aber die Regierung infolge dieser schwachen Stellung dem Druck der Arbeiterschaft nachgibt, um so mehr verliert sie auch in den Augen der übrigen Bevölkerung das Ansehen einer verfassungsmäßigen Gewalt. Bei den bürgerlichen Berufsständen wächst die Neigung, ebenso wie die Arbeiterschaft ihre eigene wirtschaftliche Macht politisch zur Geltung zu bringen. Die letzte Hemmung, die in der hergebrachten Achtung vor dem Staat als einzigem rechtmäßigen Träger selbständiger politischer Gewalt lag, schwindet mehr und mehr. Das parlamentarische System wird nur noch als eine äußere Hülle empfunden, hinter der jeder Volksteil unter Entfaltung seiner wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Macht einen möglichst großen Teil der Staatsgewalt unter seinen Einfluß zu bringen versucht. Landwirtschaft, Industriekapital, Beamtentum und Reichswehr stehen nicht mehr mit Selbstverständlichkeit hinter der verfassungsmäßigen Gewalt, sondern stützen sie nur insofern, als sie in ihr das kleinere Übel gegenüber der Dil-

tatur des Proletariats sehen. — Andererseits liegt eine Schwäche der Arbeiterbewegung und der übrigen wirtschaftlichen Kräfte darin, daß sie noch nicht die geeignete Form für eine dauernde, geregelte Beeinflussung der Politik gefunden haben. Die revolutionäre Arbeiterschaft ist zur Errichtung einer Diktatur des Proletariats nicht stark genug; für eine ihrer Macht entsprechende Eingliederung in den demokratischen Staat aber fehlt bisher die praktisch brauchbare Form. Daher begnügt sich die Arbeiterschaft vorläufig mit der Geltendmachung ihrer Macht von Fall zu Fall und mit der Erzwingung einzelner Zugeständnisse. — In dem bisherigen Fehlen einer Form, in der die wirtschaftlichen Machtgruppen zur Grundlage des Staates werden können, liegt wiederum die einzige wesentliche Stärke der Regierung und des parlamentarischen Systems überhaupt. Nach Zertrümmerung der Monarchie wird die parlamentarische Demokratie vom größten Teil des Volkes wenigstens in der Theorie als einzig mögliche Staatsform empfunden, weil für eine Verfassung, die die modernen Träger wirtschaftlicher Macht in den Staat eingliedert, vorläufig noch jegliches Vorbild fehlt.

Die gegenwärtige Lage können wir hiernach kennzeichnen als ein Mißverhältnis zwischen Staatsform und Bau des Volkskörpers. Die lebendigen Volkskräfte finden in der Verfassung keinen Platz, sich geltend zu machen, und werden dazu gedrängt, ihre Macht gegen den Staat auszuwirken, statt in ihm mitzuarbeiten. Um dies Mißverhältnis zu überwinden, sind zwei Wege denkbar. Der eine, vollkommenere Weg wäre der, daß es wieder gelänge, große politische Ideale lebendig zu machen und mit deren Hilfe Angehörige aller Klassen über die wirtschaftlichen Interessengegenstände hinweg zu einer geschlossenen Macht zu vereinigen, auf die sich eine Regierung stützen kann. Ob, wann und mit welchen Mitteln wir dies Ziel erreichen können, ist hier nicht zu untersuchen. Der gegenwärtige seelische Zustand des deutschen Volkes ist jedenfalls in dieser Hinsicht so ungünstig, daß wir nicht ohne weiteres auf ein baldiges Wiederaufwachen des Idealismus in den breiten Massen hoffen können, solange die schwerste wirtschaftliche Notlage nicht überwunden ist. — In unserem Zusammenhang handelt es sich um den anderen möglichen Weg, der darin besteht, die wirtschaftlichen Berufs-, Klassen- und Interessenverbände, in denen

heute die lebendige Kraft des Volkes zum Ausdruck kommt, durch Eingliederung in die Verfassung zur Mitarbeit am Staatsleben zu veranlassen. Gelingt es uns auf diesem Wege, zunächst das Wirtschaftsleben wiederaufzurichten, so sind damit auch günstigere Bedingungen für das Neuerstarben des politischen Idealismus gegeben.

Unsere Aufgabe ist nun, festzustellen, welche neuen Anforderungen an die Einrichtung einer berufsständischen Vertretung sich hieraus ergeben. Die mächtigen wirtschaftlichen Organisationen, gegenwärtig vor allem die Verbände der Arbeiterschaft, des industriellen Unternehmertums und der Landwirtschaft, sollen mit Hilfe der berufsständischen Vertretung für den Staat interessiert werden, damit ihre Macht sich in Form der Mitarbeit am Staat auswirkt. Wir hatten gesehen, daß der Reichswirtschaftsrat in der bisher geplanten Form von den Beteiligten nicht als ausreichend betrachtet wird, einmal, weil er lediglich mit beratenden, gutachtlichen und anregenden Befugnissen neben dem Reichstag stehen soll, andererseits, weil seine Mitglieder ebenso wie Parlamentarier an Aufträge der Verbände, durch die sie entsandt werden, nicht gebunden sind. Im allgemeinen wird heute von seiten der wirtschaftlichen Organisationen gefordert, daß die Wirtschaftsvertretung gleichberechtigt neben dem politischen Parlament stehen soll, entweder als ein Wirtschaftsparlament, das in wirtschaftlichen Angelegenheiten allein entscheidend ist, oder als eine Kammer der Arbeit, deren Zustimmung bei allen Gesetzen erforderlich ist. Hier aber erheben sich schwere Bedenken. Es war schon darauf hingewiesen worden, daß in dem Abstimmen zwischen Wirtschaftsvertretern eine Gefährdung ihrer Sachlichkeit liegt. Diese Bedenken verstärken sich, wenn wir uns jetzt die Frage vorlegen, ob eine abstimmende Wirtschaftsvertretung geeignet ist, allen beteiligten Machtgruppen das Gefühl des Vertretenenseins zu verschaffen. Durch die Anwendung des Mehrheitsprinzips werden die einzelnen Gruppen dazu gedrängt, nach der Bildung fester Mehrheiten zu streben; die in der Minderheit bleibenden treten dadurch in Gegensatz zum Staat, und zwar in viel schärferer Form, als es bei überstimmten politischen Parteien der Fall ist, weil sie selbst geschlossene wirtschaftliche Machtträger sind. Die Aussicht auf Möglichkeiten fester Mehrheitsbildung macht es aber auch von vornherein unwahrscheinlich, daß es überhaupt gelingt, für eine entscheidende

Wirtschaftsvertretung ein Stimmenverhältnis zu finden,^o mit dem sich alle mächtigen Gruppen zufrieden geben.

Die Umgestaltung des Reichswirtschaftsrates zu einem mitentscheidenden Wirtschaftsparlament scheint also nicht der geeignete Weg zu sein, um den Wirtschaftsgruppen das Gefühl des Vertretenseins zu geben. Der Streit „Wirtschaftsrat oder Wirtschaftsparlament?“ trifft gar nicht den Kern des Problems. Es kommt nicht darauf an, welche Stellung der Wirtschaftsvertretung im ganzen verliehen wird, sondern welchen Einfluß die Vertretungen der einzelnen Gruppen erhalten. Das Bewußtsein, Einfluß auszuüben, kann in einer bloß beratenden Körperschaft größer sein, als in einer entscheidenden, in der der Einzelne mit Überstimmten rechnen muß. Es wird also im wesentlichen darauf ankommen, neue Mittel zu finden, um den einzelnen Wirtschaftsvertretungen, trotz Beibehaltung der rein beratenden Stellung, durch Art und Umfang der Beratung einen möglichst großen Einfluß zu sichern. Es wird dabei nicht erforderlich sein, daß jede Berufsgruppe überall mitreden kann, sondern daß jede ein besonderes Einflußgebiet erhält, durch das sie an den Staat gefesselt wird, ein Feld, auf dem ihr möglichst freie Hand zu schöpferischer Auswirkung gelassen wird.

Wenn wir nunmehr die Gründe, die zur Forderung berufsständischer Vertretungen geführt haben, und die praktischen Folgerungen, die sich aus ihnen ergeben, zusammenfassen, so erhalten wir folgendes Gesamtbild: Der Grund, den wir in der Geschichte zuerst vorfinden, das Bedürfnis nach Abstufung des Wahlrechts, scheidet heute aus unserem Problem aus, weil die berufsständische Vertretung sich nicht als geeignetes Mittel dazu erwiesen hat, gesetzt, daß eine Abstufung des Wahlrechts überhaupt gerechtfertigt ist. Die beiden anderen Gründe dagegen, das Verlangen nach sachlicher Vertretung der wirklichen Volksinteressen und die Notwendigkeit, die organisierten Berufsstände ihrer tatsächlichen Macht entsprechend in den Staat einzugliedern, zeigen bis in die Gegenwart eine dauernd wachsende Bedeutung und sind jetzt zu wesentlichen Voraussetzungen eines gesunden Staatslebens überhaupt geworden. Aus beiden Gründen ergibt sich zunächst gemeinsam die Forderung, das Mehrheitsprinzip zwischen den Vertretern der Berufsstände nach Möglichkeit auszuschließen. Zur Förderung

einer sachlichen Interessenvertretung erscheint weiterhin eine möglichst starke Spezialisierung der Berufsvertretungen geboten, was wieder eine Ausschaltung der jeweilig Unbeteiligten von der Mitwirkung notwendig macht. Dieser Gesichtspunkt berührt sich mit der Forderung, den Einfluß der einzelnen Berufsgruppen, obwohl er ein rein beratender bleiben muß, möglichst stark zu machen; je mehr der Kreis der Mitwirkenden auf die unmittelbar Beteiligten eingeschränkt wird, um so eher haben diese die Möglichkeit, ihre beratende Stimme einflußreich zur Geltung zu bringen. Das Verlangen nach unmittelbarer Beteiligung des Einzelnen am Staatsleben hatte schließlich noch zu der Forderung geführt, die berufsständischen Vertretungen in kleinsten Bezirken beginnen zu lassen und sie stufenförmig aufzubauen. Auch dieser Weg kann wieder dazu dienen, die mächtigen Berufsverbände für den Staat zu interessieren, indem sie durch den stufenförmigen Aufbau Gelegenheit finden, sich am öffentlichen Leben in allen seinen Stufen zu beteiligen. Ob alle diese Mittel genügen werden, die Mächte des Wirtschaftslebens so an den Staat zu fesseln, daß sie auf anarchische Auswirkung ihrer Kraft verzichten können, ist eine Frage, die vorläufig offen bleiben muß. Die außerordentlichen Schwierigkeiten, die nach den Erfahrungen der letzten Jahre namentlich in der Stellung der Arbeiterklasse zum Staat liegen, machen es uns jedenfalls zur Pflicht, auch weiterhin nach Mitteln zu suchen, die geeignet sind, den Berufsverbänden und dem Einzelnen das Bewußtsein erfolgreichen Mitarbeitens am Staatsleben zu verschaffen.

2. Gründe gegen berufsständische Vertretungen

In der geschichtlichen Entwicklung unseres Problems sind uns bereits zahlreiche Einwände gegen die berufsständische Vertretung sowie Ursachen, an denen Entwürfe oder praktische Versuche gescheitert sind, entgegengetreten. Die alten Formen berufsständischen Wahlrechts wurden preisgegeben, weil sie sich nicht als das geeignete Mittel zur Abstufung des Stimmrechts und zur Geltendmachung der führenden Klassen erwiesen hatten. Der neue berufsständische Gedanke konnte sich im Kampf gegen die Parteien zunächst nicht durchsetzen, weil hinter ihm noch nicht die Macht

von Berufsorganisationen stand. In den Beratungen über Bismarcks Volkswirtschaftsrat sahen wir dann den siegreichen Kampf der Parteien um Erhaltung ihrer Machtstellung, daneben fanden wir aber auch eine Fülle sachlicher Einwände gegen die berufsständische Vertretung überhaupt und gegen die besondere Form, die sie im Volkswirtschaftsrat erhalten sollte. In dem gegenwärtigen Streit um die Erhaltung des Räteystems und um ein Wirtschaftsparlament treffen wir alle diese Gesichtspunkte wieder. — Zur Ergänzung des aus der geschichtlichen Entwicklung sich ergebenden Stoffes seien hier noch einige Schriftsteller erwähnt, die in jüngster Zeit eine zusammenhängende Kritik des Gedankens der berufsständischen Vertretung gegeben haben; es sind dies Georg Meyer, Leo v. Savigny und Fritz Stier-Somlo; außerdem sind zu nennen die trotz leidenschaftlicher Einseitigkeit wertvollen Betrachtungen von Max Weber.¹⁾ — Unsere Aufgabe ist nun, die einzelnen Gründe daraufhin zu untersuchen, unter welchen Bedingungen sie gelten, für welche Formen der berufsständischen Vertretung sie zutreffen und ob sich Mittel finden lassen, durch die die nachgewiesenen Mängel abgestellt werden können.

Beginnen wollen wir mit denjenigen Gesichtspunkten, die nur bestimmte Formen berufsständischer Vertretung treffen, die also zur grundsätzlichen Beurteilung der Frage selbst nicht beitragen, wohl aber wertvolle Hinweise bieten können, die im Falle praktischer Verwirklichung zu berücksichtigen sind. Hier ist zunächst der Einwand Max Webers zu erwähnen, daß künstlich geschaffene Berufsvertretungen kein Ausdruck des wirklichen Lebens seien. Nur solche Organisationen, die auf dem Boden freier Werbung ihrer Anhängerschaft („voluntaristisch“) erwachsen seien, könnten mit den raschen Wandlungen des modernen Wirtschaftslebens Schritt halten. Verglichen mit dem strotzenden Leben der wirtschaftlichen Interessentenverbände seien die staatlich organisierten Vertretungen, wie Handelskammern, Landwirtschaftskammern u. dgl. nicht imstande, als Gefäße des lebendigen Stromes der wirtschaft-

¹⁾ Georg Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht (1901), S. 432 ff.; Leo v. Savigny, Das parlamentarische Wahlrecht im Reich und in Preußen und seine Reform (1907), S. 61 ff.; Stier-Somlo, Vom parlamentarischen Wahlrecht (1918), S. 84 ff.; Max Weber, Wahlrecht und Demokratie in Deutschland (1918), S. 9 ff.

lichen Interessen zu fungieren.¹⁾ Es sei objektiv unwahrhaftig, in einem Zeitalter beständiger technischer und kommerzieller Umschichtungen und fortschreitender zweckverbandsmäßiger Bindungen „organische“ Gliederungen im alten ständischen Sinne als politische Wahlkörper schaffen zu wollen.²⁾

Zu diesen Ausführungen ist folgendes zu bemerken: Daß künstlich durch Gesetz geschaffene Interessenvertretungen nicht imstande sind, das wirkliche Leben in sich einzufangen, wird heute im allgemeinen nicht mehr bestritten. Auf der anderen Seite wird aber vielfach darauf hingewiesen, daß die freien Interessentenverbände selbst wieder eine einseitige Vertretung kleiner, besonders organisationsfähiger Volksteile seien und daß demgegenüber die gesetzlich geordnete berufsständische Vertretung in gerechter Verteilung alle Interessen nebeneinander zur Geltung bringen müsse.³⁾ Von dem Gesichtspunkt aus, daß die Träger wirklicher gesellschaftlicher Macht durch die berufsständische Vertretung in den Staat eingegliedert werden sollen, erscheint dagegen wieder die Heranziehung der freien Verbände unbedingt geboten. Praktisch wird also die künstliche Bildung von Vertretungen solcher Interessen, die weniger organisationsfähig sind, immer nur eine Ergänzung der im Mittelpunkt der berufsständischen Vertretung stehenden freien Verbände sein können. Beispiele für eine derartige Mischung haben wir in Bismarcks Volkswirtschaftsrat und gegenwärtig im vorläufigen Reichswirtschaftsrat, in dem z. B. die Vertretung der Industrie in erster Linie auf den in der Zentralarbeitsgemeinschaft vereinigten freien Fachverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgebaut ist, daneben aber die amtlichen Industrievertretungen (Handelskammern u. dgl.) herangezogen werden, um die nicht ausreichend berücksichtigten Landesteile angemessen zu vertreten. — Die Ausführungen Max Webers sind vor der Revolution geschrieben; sie richten sich gegen die Pläne, das Reichstagswahlrecht oder das preußische Dreiklassenwahlrecht durch ein berufsständisches Wahlrecht zu ersetzen. Nur diese Pläne, die auf eine

¹⁾ U. a. D. S. 17.

²⁾ U. a. D. S. 12.

³⁾ In diesem Sinne äußerte sich z. B. der Abg. v. Sellendorff in den Beratungen über Bismarcks Volkswirtschaftsrat (Stenogr. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags 1881, S. 1607).

durch Abstimmung entscheidende berufsständische Vertretung abzielen, werden durch die gemachten Einwände getroffen, da hier die Berücksichtigung der freien Verbände technisch die größten Schwierigkeiten bereiten würde. Innerhalb einer wesentlich beratenden Berufsvertretung, wie es der Reichswirtschaftsrat sein soll, ist dagegen der Aufbau auf freien Verbänden sehr wohl möglich.

Ein anderer Einwand, der vielfach gegen die berufsständische Vertretung angeführt wird, ist der, daß ein Parlament, in dem alle einzelnen Berufe vertreten seien, zu groß werden würde, um arbeitsfähig zu sein. Stier-Somlo sagt darüber folgendes: „Die Berufsgliederung ist in jeder modernen Volkswirtschaft so groß — die deutsche Berufsstatistik zeigt uns mehrere tausende von Berufen —, daß die Vertretung aller Berufe einen unübersehbar großen Parlamentskörper notwendig machen würde; ausgeschlossen aber dürften keine irgendwie nennenswerten Gruppen sein. Die Gliederungen sind so mannigfaltig, daß die Volksvertretung, die ihr Abbild sein sollte, wieder in zahllose Einzelgruppen zerfiel, oder aber, es würden so große Gruppen werden müssen, daß in ihnen die wesensverschiedensten Interessen sich zusammenfänden, womit dann wieder der Zweck der ganzen Einrichtung vereitelt wäre.“¹⁾ Auch dieser Gesichtspunkt, den wir oben bereits als durchaus zutreffend anerkannt hatten, ist wieder nur ein Einwand gegen ein entscheidendes berufsständisches Parlament, während bei einer rein beratenden berufsständischen Kammer die Möglichkeit besteht, die Spezialisierung der Vertretungen nach Bedarf beliebig weit zu treiben, dafür aber auf Vollversammlungen überhaupt zu verzichten und zur Beratung in jedem Einzelfall nur die wirklich Beteiligten heranzuziehen.

Gegen berufsständische Parlamente ist weiter vorgebracht worden, daß die Vertretung der Berufsinteressen allein zu einseitig sei, daß „die summarisch unter dem Gesichtspunkte des Berufs Vereinigten sich durch diesen keineswegs in der Fülle ihrer Beziehungen zum Staat, um derentwillen sie Teilnahme verlangen, vertreten fühlen würden.“²⁾ Dieser unzweifelhaft richtige Einwand trifft zunächst wieder nur den Fall, daß das berufsständische Parlament als einzige Kammer die gesamte Volksvertretung darstellt.

¹⁾ U. a. D. S. 84 f.

²⁾ Leo v. Savigny, a. a. D. S. 63.

Steht dagegen die berufsständische Vertretung neben einer allgemeinen Volkskammer, so ergibt sich die Frage, ob nicht die Berufsinteressen dadurch zu stark in den Vordergrund gerückt werden und ob nicht aus denselben Gründen, die zur Forderung einer besonderen Berufsvertretung geführt haben, auch eine besondere Vertretung der sonstigen materiellen und ideellen Interessen gefordert werden müsse. Schon Windthorst hatte in den Beratungen über Bismarcks Volkswirtschaftsrat zur Erwägung gestellt, ob man nicht neben der geplanten Vertretung der wirtschaftlichen Interessen auch eine solche der geistigen Interessen schaffen müsse. Felix Weltsch hat aus der Erkenntnis, daß im Parteiparlament der wahre Wille des Volkes nicht zum Ausdruck komme, gefolgert, daß man dem Wähler Gelegenheit geben müsse, in mehreren verschiedenen Organisationen zu wählen, um getrennt voneinander seine wirtschaftlichen, beruflichen, kulturellen und sonstigen Interessen wahrnehmen zu können. Aus den verschiedenen Gruppen sollte ein Wirtschaftsparlament, ein Kulturparlament und ein Parlament für Staatsnotwendigkeiten hervorgehen. Ob es möglich sein würde, auf dieser Mischung verschiedenartiger Interessen- und Ideenvertretungen eine einheitliche Staatsgewalt aufzubauen, muß hier dahingestellt bleiben; jedenfalls wären dabei erhebliche technische Schwierigkeiten zu überwinden. Wichtiger ist für uns wieder der Fall, daß die verschiedenen Vertretungen rein beratend von einer schon vorhandenen Staatsgewalt herangezogen werden. Hier würde die Mischung von Vertretungen der Berufe und sonstigen Interessengruppen ebensowenig Schwierigkeiten bereiten wie die weitgehende Spezialisierung der Berufe. Zweifelhafte ist hingegen, ob es den geistig-kulturellen Interessen gelingen würde, sich gegenüber den wirtschaftlich-beruflichen Interessen zur Geltung zu bringen. An diesem Punkt aber ist der Leistungsfähigkeit der Staatsorganisation überhaupt eine Grenze gesetzt. Ebenso wie es Bismarck unmöglich war, eine lebensfähige Vertretung der Berufsinteressen zu schaffen, solange nicht das Volk durch selbstgeschaffene Berufsverbände diese Vertretungen stützte, kann auch eine Vertretung geistiger Interessen nur Leben gewinnen, wenn sie von dem Willen des Volkes selbst getragen wird.

Während die bisher genannten Gesichtspunkte keine eigentlichen Einwände, sondern mehr Ergänzungen und Zusätze zum Gedanken

der berufständischen Vertretung darstellen, finden wir bei Georg Meyer tiefere, grundsätzliche Erwägungen.¹⁾ Er verwirft die berufständische Gliederung des Parlaments, weil sie im Widerspruch mit den Aufgaben des Staates, im Widerspruch mit dem Wesen der Volksvertretung stehe. „Gegenüber dem Streit der wirtschaftlichen Interessen soll der Staat ein neutrales Element sein. Die Staatsleitung hat die Pflicht, diese Interessen unparteiisch gegeneinander abzuwägen; sie soll nicht das Wohl eines einzelnen Standes oder einer einzelnen Klasse, sondern das Gesamtwohl zur Richtschnur ihres Handelns machen. Und das ist nicht nur die Pflicht der Regierung, sondern auch der Volksvertretung. Denn der Abgeordnete ist Vertreter des gesamten Volkes.“ Die Wahl der Abgeordneten nach einzelnen Interessengruppen würde im Parlament zu einem *bellum omnium contra omnes* führen. „Und regelmäßig würde der Streit damit enden, daß sich einige starke Interessengruppen auf Kosten der anderen miteinander verbündeten.“ Aus diesem Grunde würde auch eine gerechte Verteilung der Abgeordnetenplätze auf die einzelnen Interessengruppen eine Aufgabe sein, „welche annähernd einer Lösung der Quadratur des Kreises gleichkäme. Und wer sollte dieselbe erfüllen? Nur ein mit diktatorischer Gewalt ausgestatteter Herrscher wäre dazu imstande. Ein Parlament würde dafür völlig ungeeignet sein. Denn hier käme entweder in dem Streit der Interessengruppen ein Beschluß überhaupt nicht zustande, oder diejenigen Interessentkreise, welche augenblicklich die Majorität hätten, würden die Verteilung so vornehmen, daß ihnen die Herrschaft dauernd gesichert bliebe.“

Die letzte Behauptung von Georg Meyer, daß eine allseits befriedigende Verteilung der Stimmen zwischen Interessengruppen unmöglich sei, hatten wir bereits mehrfach durch die geschichtliche Erfahrung bestätigt gefunden. Seit überhaupt einmal das Verständnis für die Bedeutung des Stimmenverhältnisses erwacht ist, hat sich die Verteilung der Stimmen zwischen fest abgegrenzten Gruppen als unmöglich erwiesen. Die Lebensfähigkeit des Mehrheitsprinzips beruht gerade darauf, daß man sich über eine Form einigt, in der von Hause aus nicht feststeht, wie sich die Stimmen verteilen werden, und jeder die Hoffnung haben kann, durch Wer-

¹⁾ U. a. D. S. 432 f.

bung die Mehrheit zu erlangen. Insbesondere erscheint es heute, wo die Berufsgruppen Träger selbständiger Macht geworden sind, ausgeschlossen, daß eine Gruppe sich auf eine Stimmenzahl festlegt, die ihr nicht für alle in Frage kommenden Fälle die Teilnahme an der Mehrheitsbildung sichert.

Eine andere Frage ist, ob die Auffassung Georg Meyers, daß sich in einer Körperschaft von Interessenvertretern ein Krieg aller gegen alle abspiele, mit Notwendigkeit allgemein zutrifft. Wir hatten verschiedentlich gesehen, daß die Verteidiger des berufsständischen Gedankens gerade umgekehrt von den Berufsvertretern, die offen und ehrlich für klar umgrenzte Interessen kämpfen, eine leichtere Einigung und sachlichere Arbeit erwarten als von den politischen Parteien, die jedes Interesse zu einer angeblich allgemeingültigen Idee zu erweitern suchen. Es ist aber auch schon oben darauf hingewiesen worden, daß die beobachteten Vorzüge der Berufsverbände wohl zum großen Teil darauf beruhen, daß sie unter sich auf Verhandeln und Verständigung angewiesen sind und nicht das Mehrheitsprinzip zwischen ihnen herrscht. Unter Parteien dagegen ist gerade dann die Verständigung am schwierigsten, wenn sie sich wesentlich auf wirtschaftlichen Interessengegensätzen aufbauen. Das läßt darauf schließen, daß Georg Meyers' abfälliges Urteil jedenfalls für den Fall zutrifft, daß Berufsvertreter zu einer durch Abstimmung entscheidenden Kammer vereinigt werden. Nicht also die Eigenschaft als berufsständische Vertretung sichert an sich den Vorzug größerer Sachlichkeit und leichterer Einigung. Entscheidend ist vielmehr, ob es gelingt, die Werte, die sich im privaten Verkehr der Berufsverbände ausgebildet haben, auf das politische Leben zu übertragen. Da durch Abstimmung zwischen den Berufsvertretern diese Werte untergraben würden, politische Entscheidungen aber nicht von der Einigung aller Beteiligten abhängig gemacht werden können, liegt das wesentliche Problem in dem Verhältnis der berufsständischen Vertretungen zu derjenigen Stelle, die, unparteiisch über ihnen stehend, die letzte Entscheidung zu fällen hat. Von der Fähigkeit dieser Stelle, den Berufsvertretungen sachlich abwägend gegenüberzutreten und ihnen durch schöpferische Wertvereinigung Wege zu weisen, wird es abhängen, ob es gelingt, die in den Berufsverbänden steckenden gesunden Kräfte dem politischen Leben nutzbar zu machen.

Ebenso wie die vorher besprochenen Gesichtspunkte trifft also auch der Einwand, daß in der berufsständischen Vertretung ein Kampf aller gegen alle herrschen müsse, in erster Linie nur den Fall, daß die Berufskammer selbst durch Abstimmung zu entscheiden hat. Von allgemeinerer Bedeutung ist aber der Satz Georg Meyers, daß die berufsständische Vertretung mit den Aufgaben des Staates als eines neutralen Elements in Widerspruch stände, da es Sache aller Staatsorgane sei, das Interesse des Staates und nicht das der Einzelnen wahrzunehmen. Dieser Gedanke wird bis in die Gegenwart von vielen Seiten als entscheidender Gesichtspunkt gegen jede Form der berufsständischen Vertretung vorgebracht. Leo v. Savigny führt in gleicher Richtung folgendes aus: Der Grundgedanke der berufsständischen Vertretung sei falsch, weil er einseitig von dem Interesse am Vertretensein ausgehe, also von einem Zweck der Volksvertretung, dem das Wahlrecht auch dienen soll, der aber hinter die Anforderungen zurückzutreten habe, die sich aus der Natur der Vertretung als eines Staatsorgans ergeben. Die rein berufsständische Vertretung würde keine größeren Garantien für die Wirksamkeit der staatlichen Gesinnung gewähren als die jetzt in Geltung befindlichen Systeme. Vielmehr würden die politisch oft ganz verschieden gerichteten Berufsgenossen „sich wohl nur auf einem Boden sicher zusammenfinden: dem der materiellen gemeinsamen Interessen, und so stände denn zu erwarten, daß, zum Schaden höherer Staats- und Gesellschaftsziele, die egoistischen Wirtschaftsinteressen das öffentliche Leben in steigendem Maße beherrschen würden.“¹⁾

Es ist nicht zu leugnen, daß diese Einwände jede Form der berufsständischen Vertretung treffen, in der überhaupt die Berufsstände einen wesentlichen Einfluß auf die Politik ausüben. Auch in dem günstigsten denkbaren Fall, daß die Meinungen der Berufsvertreter ohne Rücksicht auf ihre Zahl von einer unparteiischen Stelle sachlich gewogen werden und nach Möglichkeit eine Berücksichtigung aller Interessen auf dem Wege der Einigung erstrebt wird, würden doch die höchsten Ziele des Staates, diejenigen, die nur der Staat verwirklichen kann und in denen er mehr als ein bloßer Überbau über den Einzelinteressen ist, unberücksichtigt bleiben. Die Sorge

¹⁾ U. a. D. S. 61 u. S. 65 f.

um die weltpolitische Stellung der Nation, um die Gesunderhaltung von Staats- und Volkskörper für eine fernere Zukunft, die Vorsorge für künftige Geschlechter, die Erfüllung weltgeschichtlicher Kulturaufgaben, alles das würde zurücktreten hinter den unmittelbaren Interessen der lebenden Generation. Steht nun aber auch fest, daß die berufsständische Vertretung nicht instande ist, die überindividuellen Elemente des Volkswillens zur Geltung zu bringen, so haben wir damit noch kein Urteil über sie gewonnen, solange wir nicht die Frage beantwortet haben, wer denn nun diese höchsten Ziele des Staates verwirklichen soll und wie die berufsständische Vertretung voraussichtlich auf die Träger dieser Werte zurückwirken würde. Praktisch angewandt auf die Probleme der Gegenwart lautet die Frage vor allem dahin, ob die politischen Parteien geeignete Träger der überindividuellen Staatszwecke sind und ob sie in der Erfüllung dieser Aufgaben durch die Einrichtung einer berufsständischen Vertretung gehemmt werden würden. Nun hat die Entwicklung des deutschen Parteiwesens seit 1848 gerade gezeigt, daß die im Anfang vorhandenen höheren politischen Ideale mehr und mehr verblaßt sind, weil die Parteien sich genötigt sahen, dem dringenden Verlangen der einzelnen Volksteile nach Vertretung ihrer Berufs-, Klassen- und Standesinteressen entgegenzukommen. Eine Vertretung dieser Interessen war notwendig, auch vom Standpunkt des Staates aus, wenn der Regierung die Möglichkeit gegeben werden sollte, Gesetze sachlich vorzubereiten, und wenn man die lebendigen Volkskräfte für den Staat gewinnen wollte. Falsch wäre es also, den Zweck der Volksvertretung ausschließlich in der Geltendmachung der überindividuellen Staatsgesinnung zu sehen; das Interesse des Staates selbst fordert es, daß die Interessen der Einzelnen im Staate sich geltend machen können. Das bedeutet aber, daß in dem Begriff der Volksvertretung zwei Aufgaben vereinigt sind, die so verschiedene Einstellungen voraussetzen, daß ihre gleichzeitige Erfüllung durch ein und dieselbe Stelle so gut wie unmöglich ist.¹⁾ In dem Schwanken

¹⁾ Hieraus erklärt sich auch, daß sowohl die Verteidiger des berufsständischen Gedankens wie die des Parteiparlaments sich selbst für die Vertreter des Staatsinteresses halten und dem Gegner den Vorwurf machen, Sonderinteressen zu vertreten. Die Parteien fühlen sich als Träger überindividueller politischer Ideen, denen gegenüber die berufsständischen Forde-

zwischen beiden Aufgaben und der daraus folgenden mangelhaften Erfüllung beider können wir wohl eine der wesentlichen Ursachen für den Niedergang des deutschen Parlamentarismus erblicken. Wir hatten bereits gesehen, daß eine berufsständische Vertretung, um die Regierung sachlich beraten zu können und dem Volke das Gefühl des Vertretenseins zu verschaffen, auf den aus dem Volk selbst hervorgegangenen Interessenverbänden aufgebaut sein muß und in seiner Gliederung die ganze Mannigfaltigkeit der Volksinteressen wiedergeben muß. Gerade dadurch aber wird eine Zersplitterung bewirkt, durch die die berufsständische Vertretung unfähig wird zur politischen Führerschaft. Umgekehrt ist ein Parlament, dessen Mitglieder aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen sind und ihre ideale Aufgabe, Vertreter des ganzen Volkes zu sein, wirklich erfüllen wollen, nicht geeignet, das Verlangen der einzelnen Volksklassen nach Vertretung ihrer Gruppeninteressen zu befriedigen. Gibt das Parlament dem Druck der Sonderinteressen trotzdem nach, so wird es dadurch noch nicht fähig, diese sachgemäß wahrzunehmen, beraubt sich aber der Möglichkeit, seine höheren Aufgaben zu erfüllen. Diese Erfahrungen weisen uns auf die Notwendigkeit hin, die beiden unvereinbaren Aufgaben der Volksvertretung voneinander zu trennen und jede einer besonderen Einrichtung zuzuweisen, die für die vollkommeneren Erfüllung ihrer Aufgabe zugeschnitten ist. Wird das Verlangen nach Vertretung der Sonderinteressen durch eine hierfür besonders bestimmte Einrichtung erfüllt und werden die Parteien dieser Aufgabe enthoben, so kann das Parlament um so reiner die überindividuellen Staatsinteressen zum Ausdruck bringen.

Zu dem Vorwurf Georg Meyers und Savignys, daß die berufsständische Vertretung den Aufgaben des Staates und dem Wesen der Volksvertretung widerspreche, weil sie die Einzelinteressen über das Staatsinteresse stelle, können wir hiernach in folgender Weise Stellung nehmen: Es ist richtig, daß eine berufsständische

rungen als Sonderinteressen erscheinen. Die Berufsstände dagegen haben von sich das Bewußtsein, wahre Volksinteressen sachlich zu vertreten und damit dem Staatsganzen zu dienen, während die Parteien die Volksinteressen aus agitatorischen Gründen zu allgemeinen Phrasen verzerren und damit letzten Endes nur den Interessen der Parteiorganisation selbst dienen.

Vertretung nicht imstande ist, unmittelbar den höchsten Staatszwecken zu dienen; sie bleibt ihrer Natur nach bei der Vertretung von Einzel- und Gruppeninteressen stehen, die auch in ihrer vollkommensten Zusammenfassung und Ausgleichung niemals das Staatsinteresse ergeben. Deshalb und aus zahlreichen anderen Gründen ist eine berufsständische Vertretung auch nicht geeignet, die bisherigen Träger der Staatsgewalt zu ersetzen. Bei dem gegenwärtigen Bau des Volkskörpers, in dem Berufs- und Klasseninteressen gebieterisch nach Berücksichtigung im Staatsleben verlangen, ist aber die neben der Staatsgewalt stehende berufsständische Vertretung eine notwendige Voraussetzung, um die Bahn frei zu machen für die Betätigung höherer Gesichtspunkte in Parteien, Parlament und Regierung.

3. Die Formen der berufsständischen Vertretung

Wir wollen nun die verschiedenen möglichen Formen der berufsständischen Vertretung ordnen und miteinander vergleichen, um an Hand der Gesichtspunkte, die wir bei Betrachtung der Gründe und Gegengründe gewonnen haben, festzustellen, welchen Anforderungen die einzelnen Formen entsprechen, unter welchen Bedingungen sie möglich sind und welche Nachteile und praktischen Schwierigkeiten mit ihnen verbunden sind. Die Einteilung der verschiedenen Formen können wir nach zwei Gesichtspunkten vornehmen, erstens nach der verfassungsrechtlichen Stellung, den Befugnissen und der Arbeitsweise der berufsständischen Vertretung, zweitens nach ihrem inneren Aufbau.

a) Verfassungsrechtliche Stellung, Befugnisse und Arbeitsweise

Nach der allgemeinen verfassungsrechtlichen Stellung, die eine berufsständische Vertretung einnimmt, können wir drei Hauptformen unterscheiden, je nachdem ob die berufsständische Vertretung allein entscheidender Träger der Staatsgewalt ist, ob sie mitentscheidend ist oder ob sie rein beratend neben der Staatsgewalt steht.

Eine berufsständische Vertretung als allein entscheidende Spitze des Staates leidet am stärksten unter der Schwierigkeit, die

zahlenmäßige Anteilnahme der Berufsgruppen an der Staatsgewalt befriedigend zu verteilen. Praktisch möglich ist daher diese Form nur in einem Fall: wenn eine einzige Klasse die unbedingte Vorherrschaft hat, wie etwa in mittelalterlichen Handelsstädten die reiche Kaufmannschaft oder in feudalagrarischen Ländern der Großgrundbesitz. In der gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist eine solche Vorherrschaft einer Klasse oder Berufsgruppe auf die Dauer so gut wie unmöglich, da keine Klasse allein das Leben des Volkskörpers aufrechterhalten kann, sondern jede auf die Mitarbeit anderer angewiesen ist. Zum mindesten würde bei der herrschenden Klasse ein außergewöhnliches Verständnis für die Lage der Beherrschten erforderlich sein. Ob der russische Versuch, das Proletariat zur allein herrschenden Klasse zu erheben, zu einem dauernd lebensfähigen Staatswesen führen wird, muß sich erst noch erweisen. Die Interessengegensätze zwischen städtischem Proletariat und Bauernschaft werden wahrscheinlich auch hier im Laufe der Zeit größere Schwierigkeiten in der Verteilung der Staatsgewalt herbeiführen. Die bisherigen Erfolge können noch keinen Maßstab für den verfassungsrechtlichen Wert der Rätediktatur abgeben, da sie größtenteils auf die Wirksamkeit starker Führerpersönlichkeiten und neuerdings auf das Wiedererwachen des nationalen Gemeinschaftsgefühls zurückzuführen sind.

Wir kommen nun zweitens zu dem Fall, daß die berufsständische Vertretung mitentscheidender Teilhaber an der Staatsgewalt ist. Praktisch kommen vor allem zwei Möglichkeiten in Frage, einmal die konstitutionelle Monarchie mit berufsständisch gegliedertem Parlament, wie sie vor 1848 in einigen deutschen Staaten vorhanden war und wie sie später Bismarck vorschwebte; andererseits die parlamentarische Regierung mit zwei Kammern, einer berufsständischen und einer allgemeinen Volkskammer, wie es in den gegenwärtigen Vorschlägen eines Wirtschaftsparlaments oder einer Kammer der Arbeit gedacht ist. Auch in diesen Fällen bereitet die Frage des Stimmenverhältnisses große Schwierigkeiten; gelingt es trotzdem, eine Lösung zu finden, so liegt doch weiter in dem Drang, feste Mehrheiten zu bilden, eine Gefahr für die Sachlichkeit in der Behandlung von Interessengegensätzen und eine Schwächung des Gefühls des Vertretenenseins. Lebensfähig ist auch diese Form der berufsständischen Vertretung nur dann, wenn das

Stimmenverhältnis zwischen den Berufsgruppen in den Hintergrund tritt und von der Möglichkeit der Überstimmung kein wesentlicher Gebrauch gemacht wird. Damit wird im allgemeinen nur zu rechnen sein, wenn die eigentliche politische Führung in der Hand des nicht berufsständischen Mitträgers der Staatsgewalt liegt, z. B. wenn eine nur vom Monarchen abhängige Regierung, neben der ein berufsständisches Parlament steht, sich von Fall zu Fall eine Mehrheit sucht, ohne sich durch die Bildung eines festen Blockes unter den Berufsständen beeinflussen zu lassen. In diesem Sinne dachte sich Bismarck die Stellung eines berufsständischen Parlaments. Er hat wiederholt betont, daß eine Führung der Politik durch das Parlament nur möglich sei, wenn wenige große Parteien vorhanden wären und für jede von ihnen das Gesamtwohl im Vordergrund stände. Für deutsche Verhältnisse, wo die Parlamente wesentlich auf Sonderinteressen aufgebaut sind, sah er deshalb in der starken politisch führenden Monarchie das einzige Mittel, die Interessen zum Ausgleich zu bringen. Unter der Voraussetzung der starken Monarchie aber hielt er gerade das auf Sonderinteressen aufgebaute berufsständische Parlament für wünschenswert. — Auf die gegenwärtigen Pläne eines Zweikammersystems angewandt, würde derselbe Gedanke dahin lauten, daß die berufsständische Kammer der Arbeit nur lebensfähig ist, wenn ihr gegenüber die Volkskammer das Gesamtinteresse wahrnimmt und sie stark genug ist, zu verhindern, daß sich unter den Berufsvertretern eine feste Mehrheit bildet, durch die bestimmte Volksgruppen dauernd benachteiligt werden. Voraussetzung dafür, daß die Volkskammer das Gesamtinteresse wahrnimmt, ist, daß ihre Parteien nicht selbst wieder auf wirtschaftlichen Interessengegensätzen aufgebaut sind, sondern die verschiedenen Anschauungen über das Gesamtwohl und die verschiedenen Wege zu seiner Förderung zum Ausdruck bringen. Für Parteien dieser Art ist es aber wieder besonders schwer, im Volk einen solchen Rückhalt zu finden, daß die Volkskammer der berufsständischen Kammer politisch führend gegenübertreten kann.

Aber auch im Falle der Erfüllung dieser Voraussetzungen liegen bei der mitentscheidenden berufsständischen Vertretung ebenso wie bei der allein entscheidenden zahlreiche weitere Schwierigkeiten vor. Vor allem wird der abstimmende Körper, wenn alle Interessen-

gegenläufige in ihm zum Ausdruck kommen sollen, zu groß, um sachlich beraten zu können, und es sind jedesmal eine große Anzahl Unbeteiligte und Sachunkundige an der Abstimmung beteiligt. Ganz besonders gilt das, wenn außer den eigentlichen Berufsständen auch andere wirtschaftliche und ideelle Interessengruppen vertreten sein sollen. Ferner läßt sich bei einer abstimmenden berufsständischen Vertretung schwer die Forderung erfüllen, die Vertretung auf den freien Verbänden aufzubauen.

Die Nachteile, die sich bei der Anwendung des Mehrheitsprinzips zwischen Vertretern berufsständischer Interessen ergeben, haben verschiedentlich zu dem Vorschlag geführt, die berufsständischen Vertreter mit allgemeinen Volksabgeordneten in einer Kammer zu vereinigen. So fanden wir bei Levita die Mischung des Parlaments aus Berufsvertretern und Abgeordneten der Gemeinde- und Provinzialverbände, bei Schäßle dasselbe mit Hinzunahme von Abgeordneten, die aus allgemeinen Wahlen hervorgehen. In der Gegenwart sind hier die Vorschläge von Friters und Fr. Rathenau zu nennen, nach denen die berufsständischen Vertreter mit denen der Einzelstaaten zu einer Kammer vereinigt werden sollen. Bei dieser Form der berufsständischen Vertretung ist die Gefahr, daß sich einzelne Berufsstände zur Bildung einer festen Mehrheit zwecks dauernder Ausschaltung anderer Gruppen verbinden, verringert; dafür wird aber hier die Aufgabe um so schwieriger, alle Interessen zur Geltung zu bringen, ohne die abstimmende Körperschaft ins Ungemessene wachsen zu lassen. Immerhin sind Vorschläge dieser Art sehr beachtenswert. Im Gegensatz zu den grundsätzlichen Bedenken, die bei dem Nebeneinanderstehen von Volkskammer und berufsständischer Kammer vorliegen, sind hier die Bedenken wesentlich technischer Natur und durch geeignete Einrichtungen in der Bildung von Ausschüssen vielleicht zu beseitigen. Doch sind praktisch ausreichende Vorschläge hierfür noch nicht gemacht worden.

Wir kommen nun zu dem dritten Hauptfall, der rein beratenden, gutachtlichen und anregenden Mitwirkung einer berufsständischen Vertretung bei der Gesetzgebung. Diesen Vorschlag finden wir zuerst, aus den staatsrechtlichen Vorstellungen des Absolutismus erwachsen, bei Frhr. vom Stein. In der späteren Zeit erscheint die rein beratende berufsständische Vertretung als

ein bloßer Notbehelf, mit dem man sich bei der praktischen Undurchführbarkeit der mitbestimmenden berufsständischen Vertretung begnügen müsse. So war Bismarcks Volkswirtschaftsrat nur der unvollkommene, realpolitische Abglanz des berufsständischen Parlaments, das ihm als Ideal vorschwebte. Auch gegenwärtig herrscht bei den Freunden des berufsständischen Gedankens überwiegend die Auffassung, daß der beratende Reichswirtschaftsrat sich später von selbst zu einer gleichberechtigten Kammer neben dem Reichstag entwickeln müsse. Demgegenüber hat unsere Betrachtung der Gegengründe gegen berufsständische Vertretungen ergeben, daß gerade die rein beratende Form wesentliche grundsätzliche und technische Vorzüge besitzt.

Zunächst kommt das schwierige Problem der Stimmenverteilung in Wegfall, da die Abstimmung keine entscheidende Bedeutung hat, sondern Mehrheits- und Minderheitsmeinung in gleicher Weise von der entscheidenden Stelle als Material verwertet werden können. Der „mechanische Kampf der Klassen“ wird durch die Ausschaltung des Mehrheitsprinzips vermieden, die Stimmen der einzelnen Gruppen brauchen nicht gezählt, sondern können gewogen werden. Zwischen den Berufsständen selbst ist ein günstigerer Boden für sachliche Einigung und schöpferische Synthesen geschaffen. Dazu kommen erhebliche Vorzüge in der Anpassungsfähigkeit und der leichteren technischen Formbarkeit. Ein zahlenmäßiges Anwachsen des Vertretungskörpers infolge weitgehender Spezialisierung der Berufe und die daraus folgende Schwächung der Handlungsfähigkeit ist hier unbedenklich, da es der entscheidenden Stelle (Parlament oder Regierung) überlassen bleiben kann, für jeden Einzelfall einen bestimmten Teil der berufsständischen Vertreter zur Beratung und Begutachtung heranzuziehen, und auch die berufsständische Kammer selbst ohne Schwierigkeiten jedesmal Sondergruppen der unmittelbar Beteiligten bilden kann. Da die Mitgliederzahl der Gesamtvertretung keine Rolle spielt, ist eine Gliederung der Berufe möglich, in der alle denkbaren Interessenverschiedenheiten zum Ausdruck kommen. Die beliebig weit zu treibende vertikale, sachliche Berufsgliederung kann durch räumliche und durch horizontale Gliederung ergänzt und durchkreuzt werden. Neben den eigentlichen Berufsgruppen können auch alle anderen Formen wirtschaftlicher und ideeller Interessengemeinschaft

ihre Vertretung finden. Die frei gewachsenen Verbände können zur Grundlage der Vertretung gemacht werden und da, wo sie fehlen, durch künstlich gebildete Wahlkörperschaften ergänzt werden. Auch die jederzeitige Abberufbarkeit der Abgeordneten durch die entsendenden Verbände ist hier, soweit sie für wünschenswert gehalten wird, ohne weiteres durchführbar.

Diesen Vorzügen der rein beratenden Vertretung steht als wesentliche Schwäche gegenüber, daß ihre Wirksamkeit ganz und gar davon abhängig ist, inwieweit die entscheidende Stelle von dem Rat der berufsständischen Vertreter Gebrauch macht. Den Einfluß der beratenden Interessenvertreter auf Parlament und Regierung zu sichern, ist daher hier die entscheidende Aufgabe. Die Einwirkung darf aber nicht darin bestehen, daß die einzelnen Parlamentarier und Regierungsmitglieder unter den bestimmenden Einfluß bestimmter Berufsgruppen geraten. In diesem Fall würden sich im Parlament alle die Nachteile wiederfinden, die sich bei einer entscheidenden berufsständischen Vertretung ergeben, erschwert noch dadurch, daß die Sonderinteressen in den Parteien in verschleierter Form auftreten. Weder die sachliche Behandlung von Interessensgegenständen noch das Gefühl des wirksamen Vertretenseins würde gewährleistet sein. Der Wert der beratenden Interessenvertretung kommt vielmehr nur dann zur Geltung, wenn die entscheidende Stelle allen Interessengruppen unparteiisch gegenübersteht, ihre Meinungen und Wünsche sachlich aufnimmt und verarbeitet, und im Rahmen des Gesamtinteresses bemüht ist, durch schöpferische Leistungen allen Sonderinteressen die größtmögliche Pflege zuteil werden zu lassen. Die Erreichung dieses Zieles ist eine ins Unendliche weisende Aufgabe, der wir nur schrittweise näher kommen können; die geeigneten Mittel dazu kann erst im Laufe der Zeit die Erfahrung bringen. Unsere Gegenwartsaufgabe ist, das Ziel im Auge zu behalten und jede Möglichkeit zu ergreifen, die uns seiner Verwirklichung näher bringen kann. Sehen wir davon ab, daß wir in Zukunft wahrscheinlich ganz neue Formen für den Aufbau der entscheidenden Spitzen des Staates finden werden, die besser als der Parlamentarismus die Wahrnehmung des Gesamtinteresses gewährleisten, so kommt es gegenwärtig darauf an, Parlament und Regierung in ihrer zur Zeit bestehenden Form durch die Art und Weise ihres Zusammenwirkens mit der beratenden Interessenver-

tretung nach Möglichkeit für die Erfüllung ihrer idealen Aufgabe zu erzielen. Vorläufig lassen sich dafür etwa folgende Gesichtspunkte aufstellen: Das bloße Nebeneinanderstehen des entscheidenden Parlaments und der beratenden Interessenvertretung genügt nicht, um das Parlament zur sachlichen Beschäftigung mit den Einzelinteressen zu nötigen und in ihm das Gefühl der Verantwortung für alle einzelnen Volksgruppen und für ihre Stellung zum Staat zu erwecken. Hierzu ist eine organische Verbindung beider zu gemeinsamer Arbeit erforderlich, was natürlich nicht in den Vollversammlungen, sondern nur in den Ausschüssen erreicht werden kann. Die Verlegung des Schwerpunktes der Beratungen in die Ausschüsse bildet auch sonst den wichtigsten Ansatzpunkt für die Förderung sachlicher Arbeit und für die Erziehung des Verantwortungsgefühls des einzelnen Abgeordneten. In der starken Neigung der Parteien, dem Einfluß von Sonderinteressen nachzugeben, liegt heute die wesentliche Erschwerung für die sachliche Stellung des Abgeordneten gegenüber den Berufsvertretern. Da mit einer Wandlung der Parteien in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist, kann eine Abhilfe zunächst nur darin gefunden werden, daß der einzelne Abgeordnete dem beherrschenden Einfluß der Partei nach Möglichkeit entzogen wird, indem er im Ausschusse den Berufsvertretern mit dem Bewußtsein stärkerer persönlicher Verantwortung für die gerechte Lösung der Interessengegensätze gegenübergestellt wird.

Als besondere Form der rein beratenden Interessenvertretung ist schließlich noch der Fall zu erwähnen, daß die berufsständischen Vertreter überhaupt keine besondere Kammer bilden, sondern einzeln, je nach Bedarf, von den Ministerien oder vom Parlament zur Beratung oder Begutachtung herangezogen werden. Hierher gehört der Vorschlag der Gegner Bismarcks, statt der Errichtung des Volkswirtschaftsrates in jedem Einzelfall Enquêtes zu veranstalten, da nur bei diesem Verfahren die wirklich Sachkundigen erfaßt werden könnten. Von der Regierung wurde demgegenüber der Vorzug des Volkswirtschaftsrates betont, daß in ihm die verschiedenen Interessen Gelegenheit zum Austausch ihrer Meinungen und zur sachlichen Überbrückung von Gegensätzen fänden. Heute können wir diese Streitfrage als erledigt ansehen. Die Notwendigkeit, die berufsständischen Vertreter in einer Körper-

schaft zusammenzufassen und ihnen Gelegenheit zur Aussprache zu geben, wird heute allgemein anerkannt. Der Forderung, die jeweiligen besonderen Sachkundigen zur Beratung heranzuziehen, kann trotzdem entsprochen werden. Art. 8. der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat bestimmt z. B., daß der Reichswirtschaftsrat und seine Ausschüsse befugt sind, Personen, die nicht Mitglieder des Reichswirtschaftsrats sind, wegen ihrer besonderen Kenntnis der zu behandelnden Fragen als Sachverständige zuzuziehen.

b) Innerer Aufbau der berufsständischen Vertretungen

Nach Betrachtung der Unterschiede in der staatsrechtlichen Stellung der berufsständischen Vertretung kommen wir nun zu den verschiedenen Möglichkeiten, die sich bei ihrer Zusammenfassung ergeben. In der Geschichte stießen wir zuerst auf die Meinungsverschiedenheit zwischen Vertretern der alten und neuen Lehre, ob nur die großen, allgemeinen Berufsstände eine Vertretung erhalten sollen, oder ob die Berufe weiter ins einzelne zu gliedern wären. Stahl sah in den Ständen Träger von Wille und Besinnung und wollte sie deshalb als geschlossene Gruppen im Parlament auftreten lassen. Sismondi und Levita dagegen wollten die berufsständische Vertretung weitgehend spezialisieren, um für jede Frage einen Sachkundigen zu haben. Für ein Parlament, das sich aus wenigen großen, geschlossenen Gruppen zusammensetzt, ist es leichter, politisch führend und richtunggebend zu sein. Je mehr man eingesehen hat, daß eine berufsständische Vertretung nicht als Träger der Staatsgewalt geeignet sei, um so mehr ist auch der Gesichtspunkt, die Berufsstände in großen Gruppen erscheinen zu lassen, zurückgetreten gegenüber der Forderung, die sachliche Beratungsfähigkeit durch weitgehende Gliederung zu erhöhen. Heute steht dieser Gesichtspunkt entscheidend im Vordergrund; seine folgerichtigste Auswirkung findet er, wenn der Mitgliederkreis der berufsständischen Vertretung überhaupt nicht geschlossen ist, sondern die Möglichkeit besteht, von Fall zu Fall die besonders Beteiligten und Sachkundigen zu berufen. Mit diesem Verfahren wird zugleich die Forderung verwirklicht, möglichst weite Kreise des Volkes unmittelbar aus dem praktischen Leben heraus

wenigstens zeitweise zur Mitarbeit am Staatsleben heranzuziehen und ihnen ein stärkeres Gefühl des Verbundenseins mit dem Staat zu geben. Praktisch durchführbar ist dies Verfahren aber nur bei rein beratender Stellung der berufsständischen Vertretung.

Eine weitere Frage ist, ob die berufsständische Vertretung lediglich fachlich gegliedert sein soll oder zugleich nach Bezirken und Landes teilen. Bismarck hatte bei seinem Plan des Volkswirtschaftsrates die fachliche Gliederung in den Vordergrund stellen wollen, während im Bundesrat sich anfangs Stimmen geltend machten, die eine besondere Vertretung jedes einzelnen Bundesstaates im Volkswirtschaftsrat wünschten.¹⁾ Die Abgeordneten Windthorst und Richter bezeichneten Bismarcks Plan als zentralistisch und geeignet, das Übergewicht Preußens im Reich zu verstärken.²⁾ Zu diesem partikularistischen Einwand gegenüber der rein fachlichen Gliederung ist gegenwärtig noch das Bedürfnis wirtschaftlicher Bezirke nach Vertretung ihrer besonderen Interessen getreten. Im allgemeinen ist heute die Überzeugung durchgedrungen, daß die allgemeinen, großen Berufsinteressen am besten durch national-einheitliche Zusammenfassung der Fachgruppen zur Geltung kommen, daß die Fachvertretung aber ergänzt werden muß durch Vertreter der einzelnen Berufe aus wirtschaftlich verschiedenartigen Bezirken, um eine engere Fühlung mit den Vertretenen herzustellen und ihnen ein stärkeres Gefühl des Vertretenseins zu verschaffen. Im vorläufigen Reichswirtschaftsrat ist die fachliche Gliederung erheblich stärker berücksichtigt als die räumliche Gliederung. Doch führt die Begründung des Entwurfs³⁾ aus, daß der fachlichen Vertretung nur deshalb der Vorzug gegeben worden ist, weil die Fachgruppen zum großen Teil in den Arbeitsgemeinschaften bereits paritätische Berufsvertretungen besitzen, die eine gewisse Gewähr für ein verständnisvolles Eingehen auf die gegenseitigen Wünsche und für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Friedens bieten, während paritätische räumliche Körperschaften erst in Gestalt der Bezirkswirtschaftsräte geschaffen werden sollen. Die vorläufige Verwendung der Handelskammern usw.

1) Pol. Reden, Bd. IV, S. 179 f.

2) Stenogr. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags 1881, S. 1287 u. S. 1603 f.

3) Deutscher Reichsanzeiger 1919, Nr. 278, 1. Beilage.

als Grundlage für die räumliche Vertretung wird als unbefriedigend empfunden, weil ihnen keine entsprechenden Körperschaften der Arbeitnehmer zur Seite stehen. Nach Schaffung der Bezirkswirtschaftsräte soll im endgültigen Reichswirtschaftsrat die räumliche Gliederung ebenso stark berücksichtigt werden wie die fachliche. Wesentlich ist der Streit über den Vorrang der fachlichen oder räumlichen Gliederung nur, solange der Kreis der Mitglieder einer berufsständischen Vertretung fest begrenzt ist. Da im vorläufigen Reichswirtschaftsrat bereits der Weg beschritten ist, nach Bedarf Nichtmitglieder zuzuziehen, dürfte die Frage der fachlichen oder bezirklichen Vertretung keine erheblichen Schwierigkeiten mehr bereiten.

Weniger geklärt ist bisher die Frage der horizontalen oder vertikalen Gliederung der Berufsgruppen. Doch steht immerhin soviel fest, daß beide Formen nebeneinander je nach der Eigenart der jeweiligen gesetzgeberischen Aufgaben notwendig sind. In der vertikalen Gliederung, bei der z. B. Betriebsleiter und Arbeiter eines Gewerbes zu einem einheitlichen Vertretungskörper zusammengefaßt sind, kommt die Solidarität der Klassen innerhalb eines Faches zum Ausdruck. Diese Form der Vertretung ist die gegebene für die Behandlung von Produktionsfragen. Dagegen kommen in der horizontalen Gliederung, die z. B. alle Arbeiter oder alle Angestellten oder alle akademisch Gebildeten ohne Rücksicht auf ihr Fach zusammenfaßt, die besonderen Interessen der Klasse zum Ausdruck, wie sie sich in Fragen der Rechtspolitik, der Sozialgesetzgebung und des Bildungswesens geltend machen. Der vorläufige Reichswirtschaftsrat ist zunächst auf vertikaler Gliederung nach Fachgruppen aufgebaut, wobei durch Verwendung der Arbeitsgemeinschaften die Solidarität innerhalb der einzelnen Gruppen zum Ausdruck gebracht wird. In horizontaler Richtung zeigt er innerhalb jedes Hauptwirtschaftszweiges die Gegenüberstellung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Für eine Weiterführung der horizontalen Gliederung über diese allgemeine Zweiteilung hinaus sind nur schwache Ansätze vorhanden, z. B. in der Landwirtschaft die Unterscheidung von Groß-, Mittel- und Kleinbesitz, und unter den Arbeitnehmern der Industrie die besondere Hervorhebung der technischen Angestellten. Der vorläufige Reichswirtschaftsrat ist in erster Linie für die Aufgaben des wirtschaftlichen

Wiederaufbaus zugeschnitten; sobald daneben sozialpolitische und kulturpolitische Aufgaben in den Vordergrund treten, wird sich wahrscheinlich ein weiterer Ausbau der horizontal gegliederten Vertretungen als notwendig erweisen.

In bezug auf die weitere Frage, ob die berufsständische Vertretung auf freien Verbänden oder auf gesetzlich angeordneten Körperschaften aufgebaut werden soll, haben wir bereits gesehen, daß hier zwei Gesichtspunkte in Widerstreit stehen. Einerseits können die großen freigewachsenen Interessenverbände, die Träger wirklicher gesellschaftlicher Macht sind, nicht übergangen werden, andererseits erscheint es als Pflicht des Staates, für eine gerechte Vertretung aller zu sorgen und auch die weniger organisationsfähigen Interessen zur Geltung kommen zu lassen. In der Erfüllbarkeit dieser letzteren Forderung sind aber dem Staat gewisse Grenzen gesetzt. Die vom Staat künstlich geschaffenen Vertretungskörper stehen erfahrungsgemäß in der Fähigkeit, die Interessen der Beteiligten wahrzunehmen, hinter den freigewachsenen Interessenverbänden erheblich zurück. Ausblicksvoller ist daher der Weg, daß der Staat den Anreiz zur Bildung freier Verbände gibt, indem er solchen Verbänden die Verleihung öffentlich-rechtlicher Befugnisse in Aussicht stellt. Entscheidend dafür, ob es einer Interessengruppe gelingt, sich geltend zu machen, ist aber letzten Endes nicht der Staat, sondern der Wille und die Kraft der Beteiligten selbst.

Eine noch sehr wenig geklärte Frage ist ferner, ob die Mitglieder der berufsständischen Vertretung ebenso wie Parlamentarier für einen bestimmten Zeitraum gewählt werden sollen, ohne an Aufträge gebunden zu sein, oder ob sie jederzeit abberufbar sein sollen. In der berufsständischen Lehre des 19. Jahrhunderts ist die Forderung der Abberufbarkeit des Abgeordneten nur vereinzelt in Anlehnung an die altständische Einrichtung des imperativen Mandats vertreten worden. Erst durch Marx ist sie auf dem Wege über Lenin und das russische Räteystem wieder in die Erörterungen des berufsständischen Problems in Deutschland eingedrungen und wird gegenwärtig noch überwiegend nur von den Anhängern der Räte-diktatur vertreten. Im übrigen denkt man sich Wirtschaftsrat, Wirtschaftsparlament oder Kammer der Arbeit meist als Parlamente eingerichtet, deren Mitglieder Vertreter des

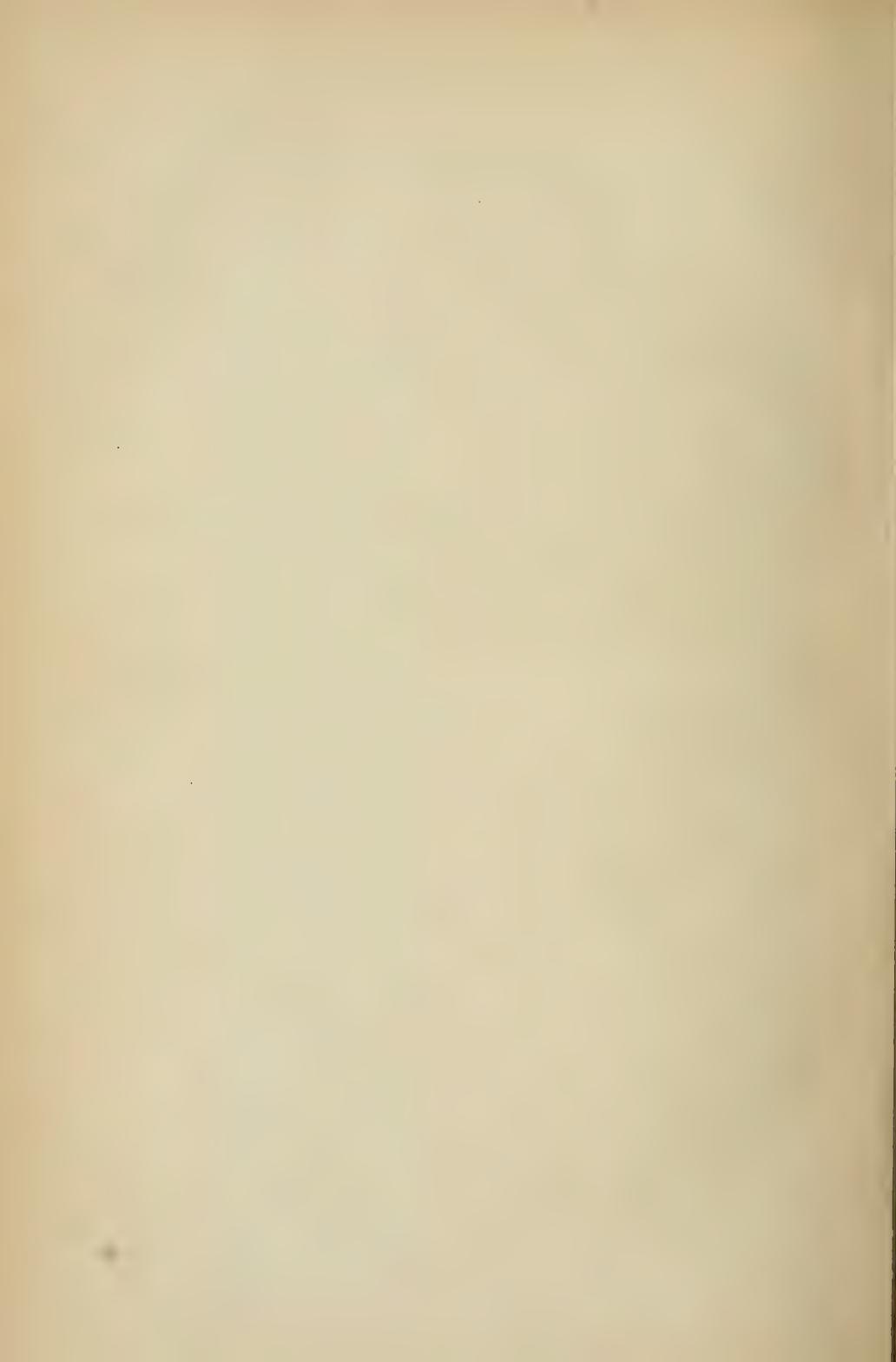
ganzen Volkes und an Aufträge nicht gebunden sind. Diese Auffassung ist auch in der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat in Art. 5, Abs. 1 zum Ausdruck gekommen. Zwar bestimmt Art. 4, Abs. 6, daß die Einberufung eines Mitgliedes auf Antrag der benennenden Körperschaft von der Reichsregierung widerrufen werden kann; der Grundsatz, daß die Mitglieder an Aufträge nicht gebunden sind, ist damit aber nicht durchbrochen. Der Reichswirtschaftsrat soll ebenso wie der Reichstag die Interessen des Volksganzen wahrnehmen. Die Begründung des Entwurfs legt hierauf besonderen Wert. „Je mehr gerade dieser Gesichtspunkt in den Arbeiten des vorbereitenden Reichswirtschaftsrats zum Ausdruck kommen wird, desto mehr wird seine Stimme beachtet werden, und desto stärker wird sein Einfluß auf die Gestaltung des deutschen Wirtschaftslebens und damit auf die Geschichte des deutschen Volkes sein.“

Ein ganz anderes Aussehen gewinnt diese Frage, sobald man die berufsständische Vertretung nicht mehr als eine besondere Art von Parlament ansieht, sondern, wie es oben geschehen ist, als eine Einrichtung, die gerade diejenigen Aufgaben erfüllen soll, die das Parlament als Vertreter des Volksganzen nicht erfüllen kann, nämlich den Sonderinteressen Ausdruck zu verleihen und dadurch den einzelnen Volksteilen das Bewußtsein des Vertretenseins und der Mitarbeit am Staat zu verschaffen. Die Erreichung dieses Zieles wird durch die jederzeitige Abberufbarkeit der berufsständischen Vertreter durch die entsendenden Verbände oder Körperschaften wesentlich erleichtert. Eine in solcher Weise auf Wahrnehmung der Sonderinteressen zugeschnittene berufsständische Vertretung darf dann aber in keiner Weise mehr als Träger des Staatswillens auftreten, sondern kann ihren Wirkungskreis nur finden in der beratenden Einwirkung seiner einzelnen Mitglieder auf Parlament und Regierung als entscheidende Träger der Staatsgewalt.

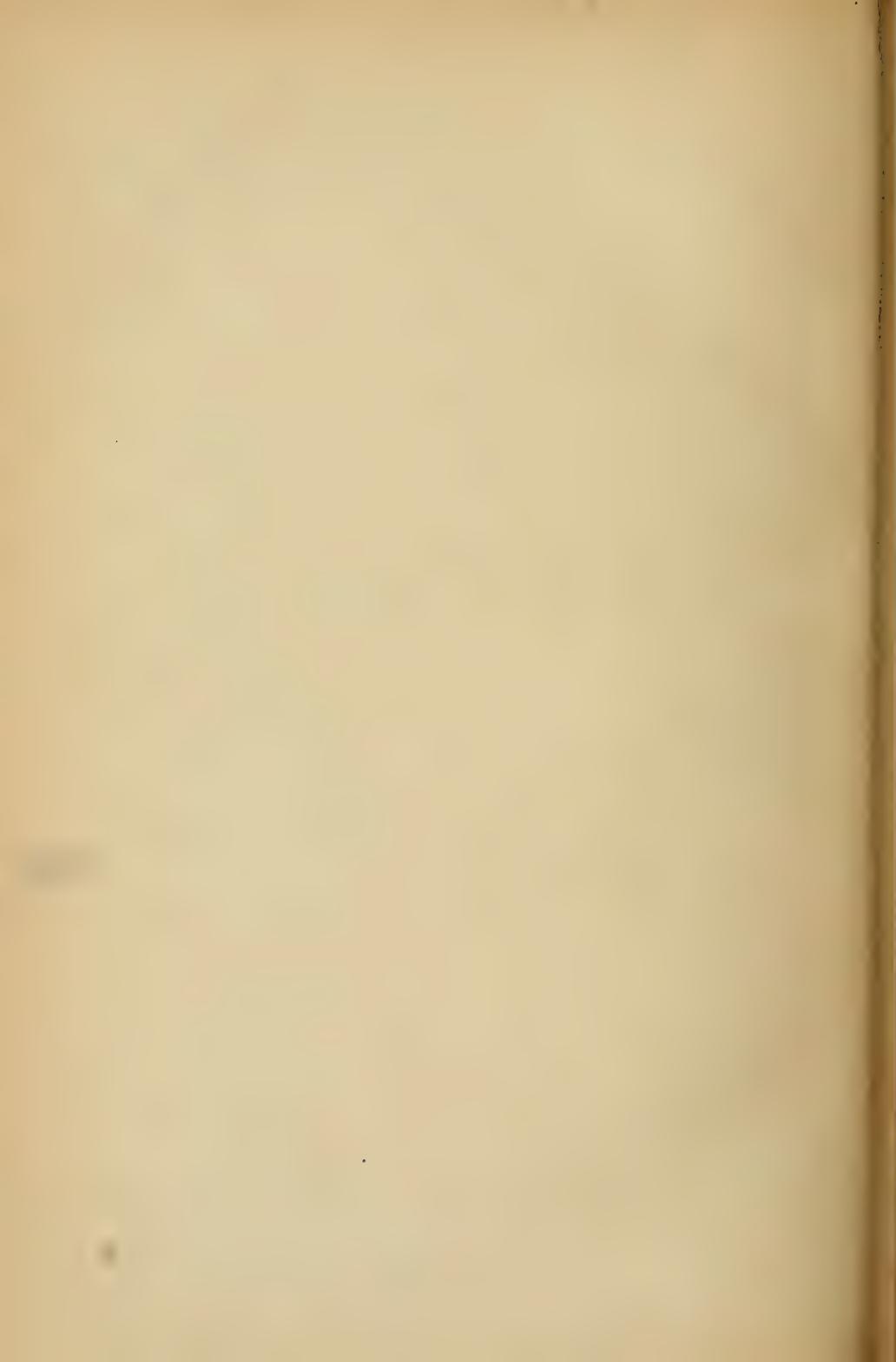
Schließlich besteht noch die Frage, ob neben den Berufsgruppen auch andere materielle und ideelle Interessengemeinschaften eine besondere Vertretung erhalten sollen. In den älteren Vorschlägen ist diese Frage noch nicht aufgetaucht, weil man innerhalb der berufsständischen Vertretung meist die geistigen Berufe besonders stark heranziehen wollte und von ihnen nicht

bloß eine Geltendmachung ihrer Berufsinteressen, sondern vor allem die Pflege ideeller Werte erwartete. In neuerer Zeit, wo sich der Gedanke der berufsständischen Vertretung mehr in der Richtung einer Wirtschaftsvertretung zugespitzt hat, ergab sich zunächst die Frage, ob neben den Berufsständen auch Vertreter anderer wirtschaftlicher Interessengruppen, z. B. Verbraucher, Hausbesitzer, Mieter, herangezogen werden sollten, wie es im vorläufigen Reichswirtschaftsrat tatsächlich geschehen ist. Die Begründung sagt darüber, daß das Interesse des letzten Verbrauchers durch die als Produzenten herangezogenen Bevölkerungsteile nicht genügend gewahrt sei, da erfahrungsgemäß beim Widerstreit der Interessen auch die Arbeiterschaft zum Produzentenstandpunkt neige und die Gefahr bestehe, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich auf Kosten des Konsumenten verständigen. Im übrigen ist über diese Frage vor allem gestritten worden unter dem Gesichtspunkt der dadurch etwa bewirkten Verschiebung des Stimmenverhältnisses, wobei z. B. die Verbrauchervertreter als eine Verstärkung der Arbeitnehmerseite erscheinen. Scheidet dieser Gesichtspunkt aus, so ist die ganze Frage unerheblich, und es kann der Zukunft überlassen bleiben, ob sich ein Bedürfnis für die Heranziehung solcher Vertretungen herausstellt.

Aus der einseitig wirtschaftlichen Einstellung der modernen berufsständischen Vertretung, in der z. B. die Vertreter geistiger Berufe nur in Wahrnehmung ihrer wirtschaftlichen Berufsinteressen erscheinen, ergibt sich aber weiter die Frage, ob daneben eine besondere Vertretung der kulturellen Interessen geschaffen werden soll. Meist tritt dieser Gedanke in der noch sehr wenig klaren Form auf, daß ein besonderes Kulturparlament oder ein Kulturrat gefordert wird. Da die Möglichkeit, die Kulturaufgaben des Staates von den wirtschaftlichen und politischen zu trennen, wohl nur in der Phantasie existiert, würde ein Kulturrat in der Praxis voraussichtlich lediglich eine Stätte der allgemeinen Aussprache über Kulturfragen sein können. Für die Gesetzgebung könnte er mittelbar dadurch nutzbar gemacht werden, daß er Regierung und Parlament bei der Bearbeitung kulturpolitischer Gesetzentwürfe durch Entsendung sachkundiger Berater unterstützt.



Dritter Teil
Praktische Folgerungen für die Gegenwart



Wenn wir uns nun zum Schluß daran machen, aus den gewonnenen Gesichtspunkten Folgerungen für die Lösung der gegenwärtigen Verfassungsprobleme zu ziehen, so müssen wir uns vorher fragen, in welchem Sinne es überhaupt möglich ist, vom Standpunkt der politischen Wissenschaft aus praktische Vorschläge zu machen. Die geschichtliche Entwicklung unseres Problems hatte uns gezeigt, daß bisher fast alles, was über berufsständische Vertretung geschrieben wurde, reine Theorie geblieben ist, während daneben das wirkliche Geschehen aus ganz anderen Quellen entsprang. Das hatte seinen Grund darin, daß man meist lediglich von einem idealen Ziel aus eine Staatsform entwarf, ohne sich hinreichend über die Frage Rechenschaft zu geben, ob auch die treibenden Kräfte vorhanden wären, die die geplante Umwandlung herbeiführen und am Leben erhalten könnten. Hundert Jahre lang haben die edelsten Staatsphilosophen und Politiker die berufsständische Vertretung als das Mittel zur Überwindung des Parteigeistes durch den Gemeinschaftsgeist gepriesen, ohne sie dem Verständnis der Volksmassen näher bringen zu können; und heute ist sie plötzlich Wirklichkeit geworden, nicht weil ihr idealer Gehalt heute den Menschen näher läge, sondern weil starke wirtschaftliche Kräfte in der berufsständischen Vertretung ein Werkzeug ihrer eigenen Machtentfaltung zu finden hoffen.

Umgekehrt wäre es aber falsch, wenn man der Wissenschaft lediglich die Aufgabe zuweisen wollte, die tatsächlich wirkenden Kräfte festzustellen und ohne eigene Stellungnahme etwaige Schlüsse auf die vermutliche Entwicklung zu ziehen. Die Erfahrung zeigt, daß die Wissenschaft überall die Möglichkeit gehabt hat, selbst in die Entwicklung einzugreifen, wo es ihr gelungen ist, die tatsächlich wirksamen Kräfte in Rechnung zu stellen und auf ihnen aufzubauen. In der Verfassungsentwicklung fällt der Wissenschaft vorwiegend die Aufgabe zu, den vorhandenen Volkskräften Wege zu weisen, auf denen sie in rechtlich geordneter Form ihre Macht auswirken können. Darüber hinaus hat die Wissenschaft vielleicht noch die Möglichkeit, die in der Volksseele noch unbewußt schlum-

mernden Gedanken zum Leben zu erwecken, indem sie sie in lebensfähige Formen faßt. Gegenwärtig ist das Verlangen nach Überwinden des Parteihaders und nach einmütiger Gemeinschaftsarbeit aller Klassen und Berufe eine solche Regung der Volksseele, die sich noch nicht zu voller Klarheit hat entfalten können, weil bisher kein gangbarer Weg zu sehen ist. Hier kann die Wissenschaft eingreifen, indem sie auf die in der Wirklichkeit schon vorhandenen ersten Ansätze zu neuen Formen politischer Tätigkeit hinweist und an sie anknüpfend den dunklen Drang der Volksseele zu klarer Zielsetzung führt, die hoch genug steht, um alle Teile des Volkes verbinden zu können, und zugleich der Wirklichkeit nahe genug, um lebensfähig zu sein.

Unsere nächstliegende Aufgabe wäre also, die bereits voll entfalteten Volkskräfte zu erfassen und nach Formen zu suchen, in denen sie sich innerhalb des Staates auswirken können. Wir hatten das allgemeine Merkmal des gegenwärtigen Verhältnisses zwischen Staatsform und Volkskörper darin gefunden, daß die Berufsverbände als neue Machtfaktoren in die Erscheinung getreten sind, daß sie in der bisherigen Staatsform aber keinen Platz zur ordnungsmäßigen Auswirkung finden. Die drei wichtigsten Träger wirtschaftlicher Macht, die organisierte Arbeiterschaft, die Industrie und die Landwirtschaft, sind dadurch in einen mehr oder weniger starken Gegensatz zum bestehenden Staat gedrängt. Andererseits können diese wirtschaftlichen Mächte nicht selbst den Staat regieren, da eine Einigung über den Anteil an der Staatsgewalt nicht zu erzielen ist. Der Gegensatz der wirtschaftlichen Gruppen läßt sich nicht mechanisch durch Abstimmung lösen, sondern nur durch eine ihnen unparteiisch gegenüberstehende Staatsgewalt, die unter Berücksichtigung der tatsächlichen Machtverhältnisse den wertevernichtenden Kampf zwischen den Wirtschaftsgruppen verhindert und dadurch für jede Gruppe die Mitarbeit am Staatsleben vorteilhafter erscheinen läßt als die anarchische Machtauswirkung.

Nun fällt aber die Rolle, den Berufsständen als unparteiische Spitze des Staates gegenüberzutreten, in unserer gegenwärtigen Staatsform in erster Linie dem Parlament zu. Wir hatten bereits gesehen, daß durch diese Sachlage an das Parlament, falls es das einzige Organ für die Willensäußerung des Volkes ist, Anforderungen gestellt werden, die unter sich so entgegengesetzt sind, daß

sie unmöglich durch ein und dasselbe Organ erfüllt werden können. Die Volksvertretung soll auf der einen Seite die Fähigkeit besitzen, politisch führend den Staatswillen zu erzeugen, wobei sie den Sonder- und Gruppeninteressen unparteiisch gegenüberstehen muß, andererseits sollen aber auch die Einzelinteressen aller verschiedenen Volksklassen sachgemäß zum Ausdruck gelangen; alle Teile des Volkes, nicht nur die Einzelnen, sondern ganz besonders die für das Leben der Gesellschaft bestimmenden Verbände, sollen durch die Volksvertretung das Bewußtsein der unmittelbaren Beteiligung am Staatsleben erhalten. Die gleichzeitige Erfüllung beider Aufgaben durch das Parlament hat sich als psychologisch unmöglich erwiesen. Der Versuch, sie zu vereinigen, hat dazu geführt, daß keine von beiden voll erfüllt werden konnte.

Wir hatten gesehen, daß diese Erfahrungen zusammen mit zahlreichen anderen Gesichtspunkten auf die Notwendigkeit hinweisen, die beiden entgegengesetzten Aufgaben, die bisher im Parlament vereinigt sind, Erzeugung des Staatswillens und Vertretung der Einzelinteressen, grundsätzlich voneinander zu trennen, indem die Interessenvertretung in eine neue, rein beratende Körperschaft verlegt wird, das Parlament aber mit allen Mitteln auf seine eigentliche Aufgabe, unparteiisch über den Einzelinteressen zu stehen, zugeschnitten wird. Der Plan, den Reichswirtschaftsrat zu einem mitbestimmenden oder in wirtschaftlichen Angelegenheiten alleinbestimmenden Wirtschaftsparlament weiterzuentwickeln, muß dann fallen gelassen werden. Die sachliche Vertretung der Einzelinteressen wird gerade durch die Anwendung des Mehrheitsprinzips am meisten gefährdet, und das Gefühl des Vertretenseins wird durch das Recht des Abstimmens weniger gefördert, als es durch die Möglichkeit des Überstimmtwerdens beinträchtigt wird. Nicht also in der Entwicklung vom beratenden Wirtschaftsrat zum mitbestimmenden Wirtschaftsparlament, sondern in der Stärkung des beratenden Einflusses der Interessenvertreter auf die Erzeuger des Staatswillens, Parlament und Regierung, muß die Zukunft der Wirtschaftsvertretung gesucht werden. Dies Ziel ist in dem bloßen Nebeneinanderstehen von Parlament und Interessenvertretung nicht zu erreichen. Vielmehr ist dazu eine organische Verbindung beider zu gemeinsamer Arbeit erforderlich.

Wir hatten ferner gesehen, daß eine Wirtschaftsvertretung, in der alle wesentlichen Interessen sachgemäß zur Geltung kommen sollen, viel zu groß werden würde, als daß sie zu ersprießlicher Arbeit instande wäre, und daß sie mit zu viel im Einzelfall Unbeteiligten belastet sein würde. Ihre wesentliche Bedeutung würde daher in der Arbeit der Ausschüsse liegen, die für jede einzelne Gesetzesvorlage aus den unmittelbar Beteiligten und Sachverständigen zusammengesetzt werden. Da auch im Parlament die Ausschüsse sich immer mehr als die einzige Stätte sachlicher Arbeit erwiesen haben, würde in der Vereinigung der beiderseitigen Ausschüsse das Mittel zu suchen sein, um den Einfluß der beratenden Interessenvertreter auf das Parlament zu verstärken und die Parlamentarier zur sachgemäßen Verwertung des vorgebrachten Materials zu nötigen.

Praktisch verwirklicht können wir uns diese Gesichtspunkte denken in der Übertragung der Gesetzgebung an bevollmächtigte Gesetzgebungsausschüsse, für deren Gestaltung und Tätigkeit sich etwa folgender Plan aufstellen läßt: Für jeden Gesetzentwurf wird in einem möglichst frühen Stadium der Vorarbeiten ein Gesetzgebungsausschuß gebildet, der aus abstimmanden und beratenden Mitgliedern besteht. Die abstimmanden Mitglieder zerfallen in Vertreter des Parlaments und Vertreter der Regierung. Zur Beschlußfassung ist eine Mehrheit auf beiden Seiten erforderlich. Als beratende Mitglieder gehören dem Ausschuß Vertreter aller durch den Gesetzentwurf berührten wesentlichen Interessen sowie etwa erforderliche Sachverständige an. Die Berufung der beratenden Mitglieder erfolgt durch Beschluß der abstimmanden Mitglieder. Außerdem wären auf Verlangen von mindestens einem Fünftel der abstimmanden Ausschußmitglieder weitere beratende Interessenvertreter für einzelne Sitzungen oder zur Abgabe von Gutachten über bestimmte Fragen einzuladen. Für die Berufung der beratenden Interessenvertreter ist dem Reichswirtschaftsrat in erster Linie ein Vorschlagsrecht einzuräumen. Im übrigen wäre den Berufs- und Interessenverbänden Gelegenheit zu geben, Vorschläge zu machen. — Gegenüber den Beschlüssen der Gesetzgebungsausschüsse würde dem Parlament selbst noch ein Einspruchsrecht zuzubilligen sein. Wieweit von einem solchen Recht Gebrauch gemacht werden kann, wird letzten Endes

davon abhängen, ob es den Gesetzgebungsausschüssen gelingt, sich in höherem Grade als das Parlament das Vertrauen des Volkes zu erwerben.

Die Bedeutung des gemeinsamen Arbeitens von entscheidenden Parlaments- und Regierungsmitgliedern und beratenden Interessenvertretern in kleinen Ausschüssen wird vor allem in der erzieherischen Wirkung auf beide Teile zu suchen sein. Der Gedanke, der uns auf dem Gebiet der Rechtsprechung schon zur Selbstverständlichkeit geworden ist, daß, wer Interessen vertritt, nicht zugleich Richter sein kann, ist in der Gesetzgebung bisher unbeachtet geblieben. Der Parlamentarismus bot unter diesen Umständen die denkbar ungünstigsten Voraussetzungen für die Erziehung der in ihm tätigen Persönlichkeiten zu Verantwortungsgefühl, Sachlichkeit und Gerechtigkeitsinn. Da die höchsten, entscheidenden Organe des Staates nicht mehr mit mechanischen Mitteln zur Pflichterfüllung angehalten werden können, ist es aber um so notwendiger, daß bei ihnen Formen des Verfahrens herrschen, durch die die moralischen Führeigenschaften ausgebildet werden. In dieser Hinsicht kann das gerichtliche Verfahren mit der grundsätzlichen Gegenüberstellung der Richter auf der einen Seite, der streitenden Parteien, Zeugen und Sachverständigen auf der anderen Seite als Vorbild dienen. Das Verantwortungsgefühl, das bei den Parlamentariern geweckt wird, indem sie als kleine entscheidende Gruppe den Interessenvertretern gegenübergestellt werden, bildet eine Gewähr für Sachlichkeit und Gerechtigkeit ihres Wirkens, wie sie durch keine Form mechanischer Machtverteilung erreicht werden kann.

Gegenüber der schöpferischen Arbeit der Gesetzgebungsausschüsse würde der Reichswirtschaftsrat selbst nur noch eine Stätte allgemeiner Aussprache sein können, von der Anregungen ausgehen und der Verkehr der Interessenverbände mit den Gesetzgebungsausschüssen vermittelt wird. Zusammen mit Regierung und Reichstag würde er dafür zu sorgen haben, daß die einzelnen gleichzeitig oder nacheinander tätigen Gesetzgebungsausschüsse miteinander in Fühlung bleiben und der einheitliche Zusammenhang der Gesetzgebung nicht verloren geht. Auch die Vollversammlungen des Reichstags würden im wesentlichen keine produktive Arbeit mehr zu leisten haben, sondern nur noch in großen nationalen Fragen Entscheidungen fällen und im übrigen der all-

gemeinen Aussprache und kritischen Beleuchtung des Staatslebens dienen.

Mit der Übertragung der Gesetzgebung an bevollmächtigte Gesetzgebungsausschüsse würde ein neuer Weg beschritten werden, von dem sich im voraus noch nicht übersehen läßt, wohin er im einzelnen führen wird. Für die Gegenwart kommt es darauf an, zunächst in unverbindlicher Weise die Möglichkeit zu schaffen, von diesem Verfahren in Fällen, die besonders geeignet dafür erscheinen, Gebrauch zu machen. Erst die fortschreitende Erfahrung kann dann die Grundlage zur endgültigen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung schaffen. Der erste Schritt würde also darin zu bestehen haben, daß für den Reichstag die Möglichkeit geschaffen wird, von Fall zu Fall seine Gesetzgebungsbefugnis auf einen bevollmächtigten Gesetzgebungsausschuß zu übertragen. Hierzu würde ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich sein, das etwa folgende Fassung haben könnte:

Gesetz über die Bildung bevollmächtigter Gesetzgebungsausschüsse.

1. Der Reichstag kann sein verfassungsmäßiges Recht, Reichsgesetze zu beschließen, in der Weise ausüben, daß er einen bevollmächtigten Gesetzgebungsausschuß mit der Beschlußfassung über einen Gesetzentwurf beauftragt. Der Beschluß des Gesetzgebungsausschusses gilt als Beschluß des Reichstags, wenn der Reichstag nicht binnen 14 Tagen, oder, falls er nicht versammelt ist, binnen 14 Tagen nach seiner Wiedereröffnung, mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder gegen den Beschluß Einspruch erhebt.

2. Der Gesetzgebungsausschuß besteht aus beschließenden und beratenden Mitgliedern.

3. Die beschließenden Mitglieder, deren Zahl mindestens 5 beträgt, werden vom Reichstag nach dem Grundsatz der Verhältnißwahl bestimmt. Sie brauchen nicht Mitglieder des Reichstags zu sein. An Aufträge sind sie nicht gebunden.

4. Als beratende Mitglieder sind Vertreter aller wesentlichen, von dem Gesetzentwurf betroffenen Interessen, sowie etwa erforderliche Sachverständige zu berufen. Die Berufung erfolgt durch die beschließenden Mitglieder des Ausschusses. Interessen-

vertreter und Sachverständige können auch zur Teilnahme an einzelnen Sitzungen oder zur Erstattung von Gutachten aufgefordert werden. Die Aufforderung hat zu erfolgen, wenn sie von mindestens einem Fünftel der beschließenden Ausschußmitglieder, von der Reichsregierung oder vom Reichswirtschaftsrat verlangt wird. Die beratenden Mitglieder sollen im allgemeinen nicht dem Reichstag angehören.

Mit einem solchen Gesetz wäre ein vorläufiger Rahmen geschaffen, in dem Interessenverbände jeder Art, sowohl berufliche wie sonstige, zur Mitarbeit an der Gesetzgebung herangezogen werden können. Die weitere Ausgestaltung der Einzelheiten muß der Erfahrung überlassen bleiben. Von den allgemeinen Anforderungen aus, die wir an die Volksvertretung zu stellen haben, lassen sich vorläufig noch etwa folgende Gesichtspunkte aufstellen: Um in den Berufs- und Interessenverbänden das Gefühl des Vertretenseins zu erwecken, wird es von entscheidender Bedeutung sein, ob es den parlamentarischen Ausschußmitgliedern gelingt, den Interessenvertretern in unparteiisch-sachlichem Geist und mit schöpferischer Gestaltungskraft gegenüberzutreten. Dazu ist es erforderlich, den Abgeordneten nach Möglichkeit von denjenigen Einflüssen zu befreien, die ihn hindern, sich seine Meinung nach eigenem Gewissen auf Grund freier Würdigung des von den Interessenvertretern vorgebrachten Materials zu bilden. Praktisch bedeutet das vor allem, daß die Stellung des einzelnen Abgeordneten gegenüber der Partei gestärkt werden muß. Zu diesem Zweck ist es z. B. von großer Bedeutung, daß der Gesetzgebungsausschuß bereits an allen Vorarbeiten eines Gesetzentwurfes teilnimmt und nicht erst gebildet wird, wenn ein im wesentlichen fertiger Gesetzentwurf vorliegt. Im letzteren Falle nehmen die Parteien, ohne sich mit der Frage sachlich befassen zu können, zu dem Gesetzentwurf Stellung und legen ihre Ausschußmitglieder im voraus auf einen Standpunkt fest, während im anderen Falle die Ausschußmitglieder selbst auf Grund der Beratung mit den Interessenvertretern ihren Parteien gegenüber als sachkundige Autoritäten auftreten können. Wenn die gesamte Arbeit an einem Gesetz von den Vorbereitungen bis zur endgültigen Annahme dauernd in der Hand einer kleinen Anzahl entscheidender Abgeordneter liegt, so lernt der einzelne Abgeordnete in höherem Grade das Gesetz als

sein persönliches Werk empfinden, und es werden damit moralische Kräfte ausgelöst, die heute durch das Verschwinden des Abgeordneten hinter seiner Partei unterdrückt werden. Nach außen hin könnte das persönliche Verhältnis des Abgeordneten zu seinem Werk dadurch zum Ausdruck gebracht werden, daß das Gesetz mit der Unterschrift der Abgeordneten, die ihm im Ausschuß zugestimmt haben, verkündet wird.

Mit der Gegenüberstellung des entscheidenden Abgeordneten und des beratenden Interessenvertreters muß sich in unseren Begriffen von Volksvertretung eine Wandlung vollziehen. Die Vorstellung, daß das Parlament den Volkswillen zum Ausdruck zu bringen habe, paßt nur auf die wenig zahlreichen Fälle, wo es sich um große nationale Entscheidungen handelt, in denen die Interessen des ganzen Volkes einheitlich in die gleiche Richtung weisen, und nur darüber gestritten wird, welcher Weg den Interessen des Volksganzen am besten dient. In fast allen anderen Fällen haben wir keinen Volkswillen vor uns, sondern nur die auseinandergehenden Willensrichtungen der einzelnen Volksteile, denen der Staat mit einem eigenen, übergeordneten Staatswillen gegenüberzutreten muß. Dieser Staatswille kann nicht mechanisch durch Abstimmung zwischen den einzelnen Interessen gewonnen werden, sondern nur durch einen schöpferischen geistigen Prozeß, in dem die Wünsche der einzelnen Interessengruppen lediglich als Material verwertet werden können. Wird die Erzeugung des Staatswillens in die Hand des Parlaments gelegt und diesem eine besondere Interessenvertretung gegenübergestellt, so ist der Abgeordnete nicht mehr Volksvertreter, sondern ein durch das Vertrauen des Volkes berufener Staatsmann; er hat nicht einen schon fertigen Volkswillen zu repräsentieren, sondern nach Beschäftigung mit allen Einzelstrebungen den Staatswillen durch eigene schöpferische Kraft erst zu erzeugen. Faßt das Parlament seine Aufgabe anders auf, so wird es zu einer unvollkommenen und überflüssigen Verdoppelung der Interessenvertretung. Das eigene Interesse der organisierten Berufsstände aber führt sie im Laufe der Zeit dahin, im Staat einen unparteiischen Schiedsrichter zu suchen, um überflüssige Kämpfe zu vermeiden. Gelingt es dem Parlament nicht, die Aufgabe des Schiedsrichters zu erfüllen, so wird über die Köpfe des Parlaments hinweg der anarchische Kampf der Berufsstände

fortgesetzt werden, bis sie in einer neuen Staatsform einen Schiedsrichter finden.

Der Gedanke, daß der in Interessenvertretungen zum Ausdruck kommende Wille der einzelnen Volksteile beratend den unparteiischen Organen des Staates gegenübergestellt werden muß, bildet aber nicht nur die gegebene Grundlage für den Aufbau des künftigen Gesetzgebungsapparates, sondern ist auch geeignet, das ganze sonstige öffentliche Leben zu beherrschen. Wir finden bereits in zahlreichen Zweigen der Verwaltung und Rechtsprechung Ansätze zur Heranziehung der Berufsverbände zu beratender und gutachtlicher Mitarbeit. Der weitere Ausbau dieser Einrichtung kann wesentlich dazu beitragen, bei den Staatsorganen sachliches Verständnis für die Interessen aller Volksteile zu pflegen und die Kraft der Berufsverbände für den Staat zu gewinnen. Insbesondere ist die Gemeindepolitik geeignet, an Hand einfacher, übersehbarer Aufgaben, die weniger leicht durch Phrasen und Schlagworte verzerrt werden können, in den mitarbeitenden Berufsverbänden das Verständnis für ihre Stellung im Volksganzen zu pflegen und in den Gemeindebeamten den neuen Typus politischer Führer zu erziehen, wie wir ihn künftig in den höchsten Organen des Staates brauchen: Führer, die ihre Stellung nicht der Kunst des Auspielens einer Klasse gegen die andere verdanken, sondern die sich das Vertrauen des Volkes erworben haben durch unparteiische schöpferische Leistungen im Dienste des Gesamtwohls, aufgebaut auf praktische Kenntnis der Lebensbedingungen und Bedürfnisse aller Volksklassen.

Wir sind auf unserem Wege dem berufsständischen Gedanken in den verschiedensten Zusammenhängen bei Menschen aller Klassen und aller Weltanschauungen begegnet. Vielfach fanden wir ihn von hohem Idealismus getragen, vielfach auch im Dienste bloßer Machtansprüche. Wenn wir jetzt in Deutschland an die Verwirklichung des Gedankens gehen, werden wir damit rechnen müssen, daß das reine Ideal vielfach im Kampf der Klassen getrübt werden wird. Trotzdem haben wir keinen Grund, in dem berufsständischen Problem lediglich eine Machtfrage zu sehen. Über alle Partei- und Klassengegensätze hinweg ringt heute im deutschen Volke ein großer Gedanke um seine Verwirklichung: der Gedanke, die bloß formale Beteiligung des Staatsbürgers am Staat, wie sie der

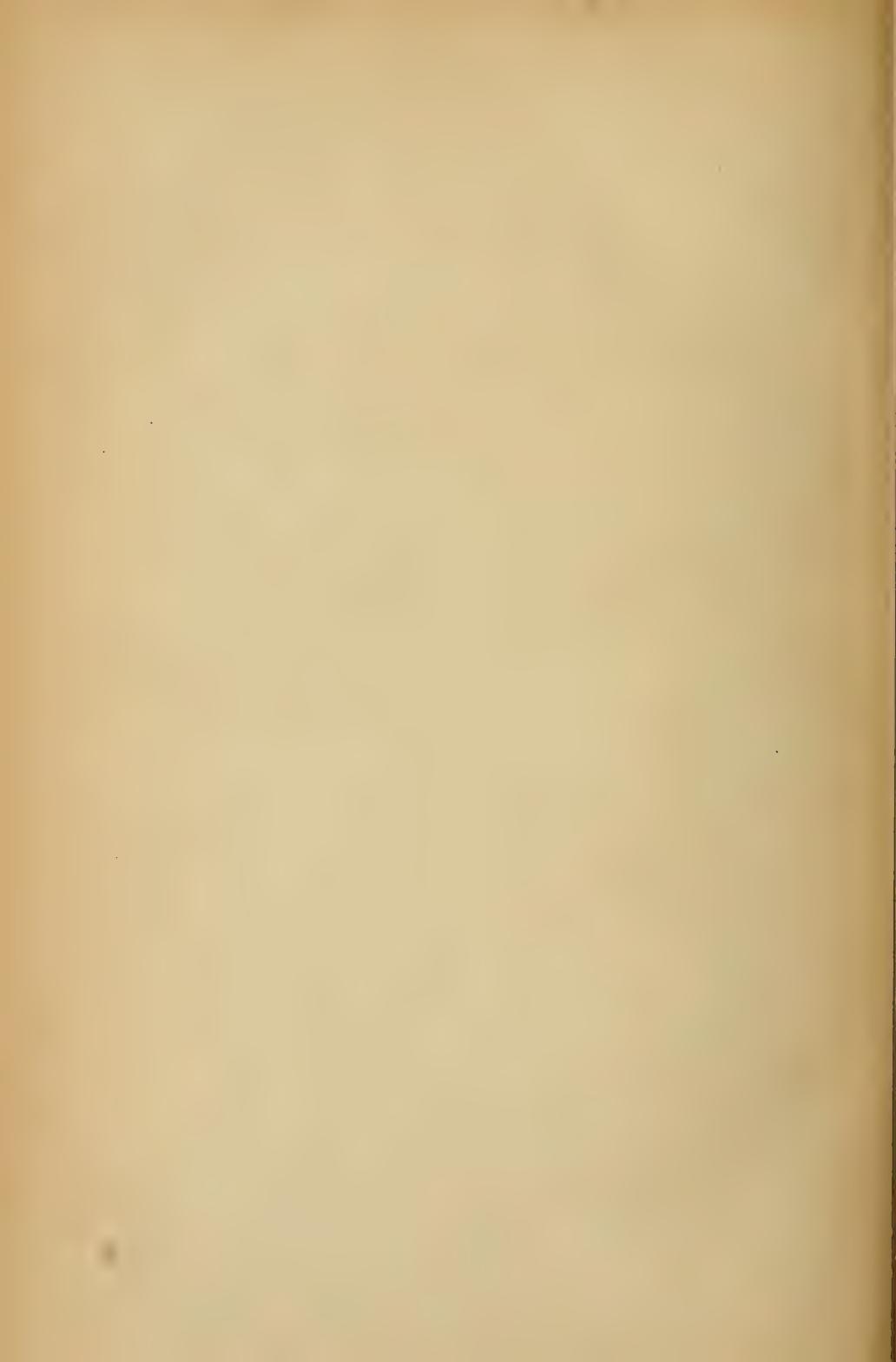
Parlamentarismus in der Form des Stimmzettels gebracht hatte, durch die unmittelbare tätige Mitarbeit jedes Einzelnen am Staatsleben zu verdrängen. Der Einzelne soll den Staat als seinen Staat empfinden lernen; er soll unmittelbar fühlen, wie seine Interessen im Staat zur Geltung kommen, wie ihnen in immer fortschreitender Vollkommenheit entsprochen wird und wie seine Sonderwünsche eingeschränkt werden müssen, wo wesentliche Interessen der Gesamtheit in Frage stehen. Die berufsständische Vertretung bildet nur ein Mittel zur Erreichung dieses Zieles; ein anderes Mittel, dessen Tragweite sich heute noch nicht übersehen läßt, haben wir im Vorübergehen gestreift, den stufenförmigen Aufbau der Volksvertretung auf den Gemeinden. Beruf und Gemeinde sind die beiden Stätten, an denen sich das tägliche Leben des Einzelnen mit dem der Gesamtheit am engsten berührt. In diesen beiden müssen wir die Kräfte suchen, die Staat und Volkseele miteinander verknüpfen.

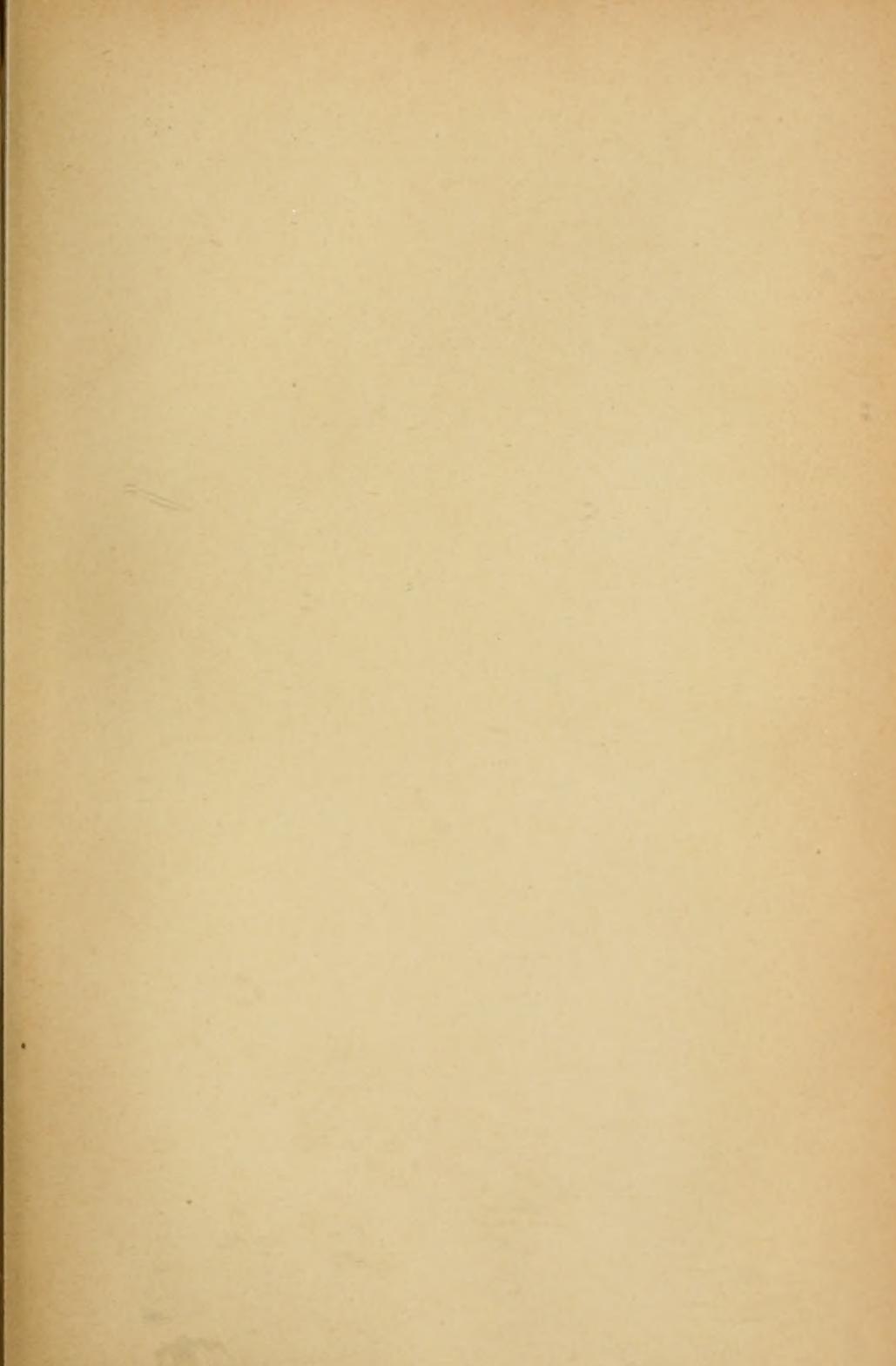
Namen- und Sachverzeichnis

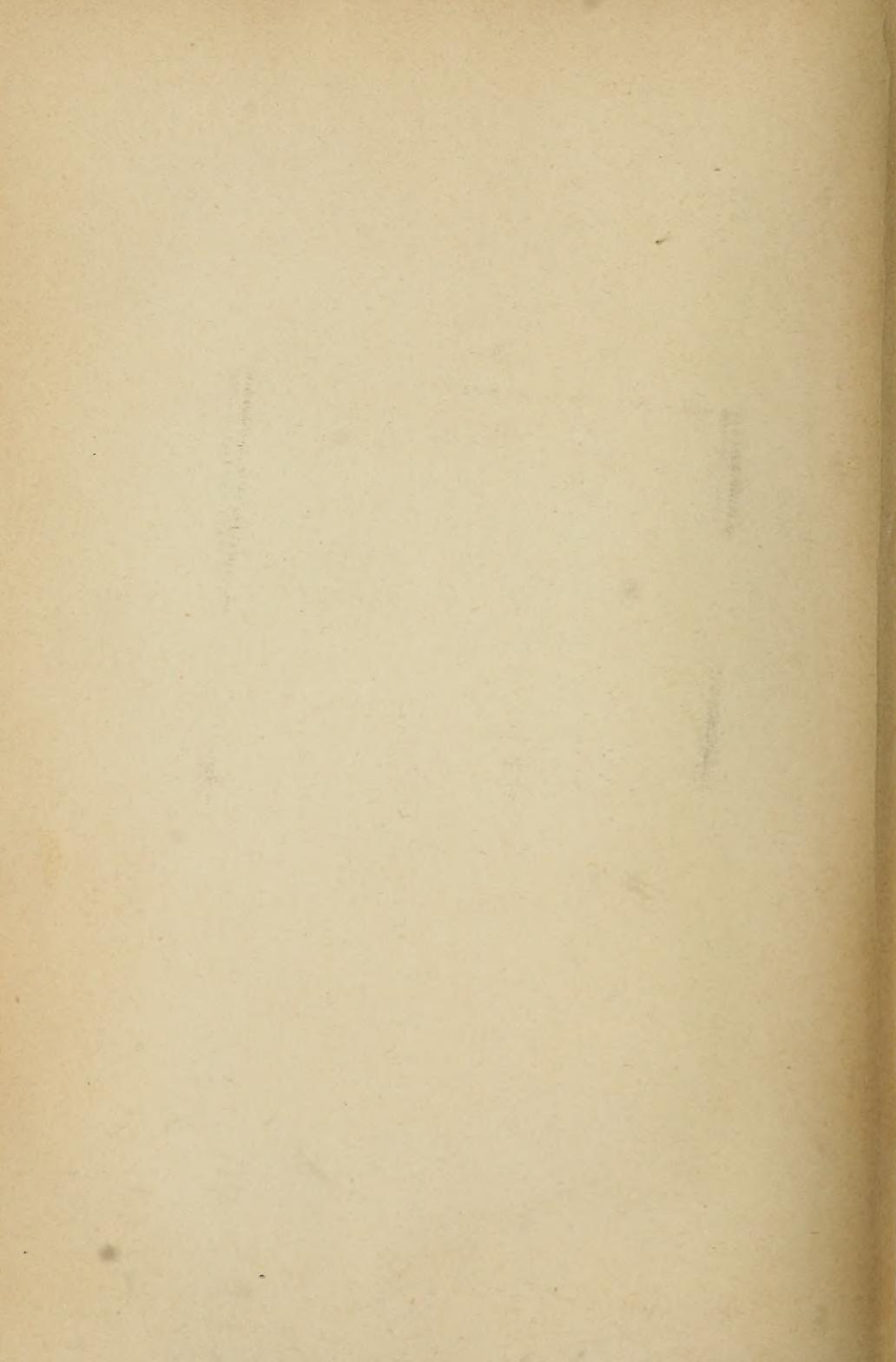
- Abberufbarkeit (der Abgeordneten) 102 f. 119 f. 145. 170. 175 f.
Abstimmung 148. 153. 161 f. 182 ff.
Abstufung des Stimmrechts 20 ff.
32 ff. 141 ff. 154 f.
Ahrens 28. 49. 54. 56. 150.
Arbeitsgemeinschaft 94 f. 116. 126.
148. 157. 173.
Arbeitsgemeinschaftspolitik s. Einigungsgedante.
Association catholique 88.
August 59 ff.
- Baader, v. 43.
Bamberger 77. 79.
Bayern 32.
Bennigsen, v. 74. 78.
Benoist 89 f.
Beratung (beratende Stellung der Berufsvertretungen) 41. 62. 91.
93. 154. 168 ff. 183 f.
Bernhard (Georg) 131.
Berolzheimer 85 f.
Betriebsräte 115 ff.
Bezirkliche (räumliche, regionale) Gliederung 126. 132. 169. 173.
Bezirkswirtschaftsräte 116 ff. 126. 173.
Bismarck 32. 34. 58 ff. 137. 142. 145 f.
150 f. (s. auch Volkswirtschaftsrat).
Bluntschli 39. 49. 52.
Boehm (Max Silbert) 131 f.
Volkswirtschafts 103 ff. 133 ff. 143 f.
Brooks 84.
Brückmann 131.
Brunialti 92.
Bryce 84.
Bucharin 110.
Bucher (Eochar) 84.
- Chalybäus 48. 55.
Cohen-Neuß (Max) 111 ff. 118 ff.
Comte 89.
Curtius 70. 72.
- Dahlmann 26 f. 45. 49. 54. 56.
Däumig 118. 125.
Delaisi 84.
Delbrück 84.
Demokratische Partei 127.
Diktatur des Proletariats 100 ff. 115.
120. 134. 151 f.
Dutthoit 90.
- Eingliederung (der Räte oder Berufsvertretungen in die Verfassung) 99.
113 ff. 138. 150 ff.
Einigungsgedante (Versöhnung der Klassen, Solidarismus, Arbeitsgemeinschaftspolitik) 43. 49. 93 ff. 130.
Engels 100 ff.
England 68. 90 ff. 93.
Enqueten 72 f. 96 f. 149. 171.
Entpolitisierung der Wirtschaft 130. 145.
- Fachliche Gliederung 126. 132. 149.
169. 173.
Feiler 131.
Formaldemokratie 124.
François 89 f.
Frankreich 21. 72. 88 ff.
Französische Revolution 19.
Pariser Kommune 101 ff.
Franz (Konstantin) 50.
Freie Verbände 92 f. 131. 156 f.
170. 175.
Friedrich Wilhelm IV. 42. 53.
Friters 111. 131. 168.
- Gawronskij 110.
Generalstreik 114 f. 133. 137.
Georgi 87.
Gewerkschaften 92. 122. 126. 151.
Gisbert 105.
Gneist 83 f.
Goerne, v. 87.

- Handelskammern 93. 126. 132. 173.
 Hasbach 83.
 Hegel 28. 41. 49. 53. 144.
 Helledorf, v. 157.
 Heuß 131.
 Heyck 96.
 Hirschberg 110.
 Hirschfeld, v. 87.
 Horizontale Gliederung 169. 174.
 Huhle 87.
 Idealismus (politischer) 34. 82. 152 f.
 163.
 Industrieräte, Industrieparlament (in
 England) 91 f.
 Jarcke 50.
 Kalisti 113. 118. 121 ff.
 Kaltborn, v. 38.
 Kammern:
 Kammer der Arbeit 113, 118, 121 ff.
 127. 153. 167.
 Volkstammer 122. 167.
 Erste Kammer 22. 87.
 Zweite Kammer 21 f. 32 ff. 38. 87.
 Zweikammersystem 27. 49. 121 ff. 167.
 Kaplan-Rogan 110.
 Katholische Staatslehre 43. 49 f.
 88 f. 128.
 Kautsky 105.
 Kelsen 105.
 Kjellén 92.
 Klassenstaat, Klassenherrschaft 135.
 144.
 Klassenwahlrecht 34. 38. 40. 142.
 Koigen 84.
 Kommune (Pariser) 101 ff.
 Kommunistisches Manifest 101.
 (Neues kommunistisches Manifest
 108 ff.)
 Konservative Partei 88.
 Konsumenten 74. 126. 132. 177.
 Kopfarbeiter 119 f.
 Krause 28.
 Kried 95 f.
 Krug 24.
 Kulturrat (Kulturparlament, Ver-
 tretung ideeller Interessen) 79. 98.
 132. 159. 177.
 Lamprecht 83.
 Lenin 104 ff. 120. 125. 134. 143. 175.
 Levita 45. 52 ff. 68. 85. 168. 172.
 Lorimer 90.
 Mac Donald 90 f.
 Mac Reahnie 84.
 Marx (Karl) 90. 100 ff. 114. 120 f.
 125. 142. 145 f. 150. 175.
 Marx (S.) 96.
 Mehrheitsprinzip 24. 27. 76. 97. 114 f.
 137. 148. 153 f. 160 f. 169. 183.
 Mehrheitssozialisten 112. 118.
 Merkel 84.
 Meyer (Georg) 21. 31. 35. 156. 160 ff.
 Michels 84.
 Minderheitschutz, Minderheits-
 votum 25. 76. 128. 130. 169.
 Mirabeau 20.
 Mittelalterlicher Ständestaat 42. 137.
 Mohl, v. 50. 52. 55. 85. 149.
 Monarchie 28. 53. 58. 68 f. 167.
 Müller (August) 131.
 — (Richard) 120.
 Nebenparlament 79.
 Nolde 110.
 Noppel 131.
 Noritus 87.
 Osner 84.
 Organische Staatslehre 23. 26 ff. 36.
 49. 54 ff. 157.
 — in England 90.
 Ostrogorski 84.
 Parlamentarismus (Parlamenta-
 rische Regierung) 68. 93. 167.
 Partikularismus 70. 173.
 Pfenner 84.
 Pland (R. Ehr.) 51 ff. 55. 85. 96.
 149 f.
 — (Mathilde) 96.
 Pluralwahlrecht 34. 87. 142.
 Pölig 25.
 Potthoff 131.
 Prechtl 131.
 Produktionsräte 121 ff.
 Proudhon 100.
 Pyramidischer (stufenförmiger) Auf-
 bau (der Volksvertretung) 103. 108.
 120 f. 125. 134. 145. 150. 155.

- Radel 105. 110.
 Rätekongreß in Rußland 107.
 —, Erster in Deutschland 112 ff.
 —, Zweiter in Deutschland 116.
 118 ff. 150.
 Rathenau (Fritz) 111. 131. 168.
 Rationalismus 24. 26. 29. 55. 143.
 Räumliche (bezirkliche, regionale)
 Gliederung 126. 132. 169. 173.
 Reichensperger 43. 81.
 Reichswirtschaftsrat 117. 120. 126.
 128 ff. 153 f. 185. 187.
 —, vorläufiger 128 ff. 148 f. 157. 172 ff.
 Rensch 73 f. 78.
 Richter (Eugen) 74. 79. 81. 173.
 Ritter 96.
 Rochau, v. 37.
 Rosin 69.
 Rottsch, v. 23 f. 45. 54. 85.
 Rousseau 19. 54.
 Rußland 104 ff. 133 ff. 143 f.
- Sachsen (Königreich) 22. 31. 35. 87.
 Saint-Simon 89.
 Savigny, v. (Leo) 156. 158. 162. 164.
 Schäffer 130.
 Schäfte 83. 86. 168.
 Scheu 96 f.
 Schippel 94.
 Schlosser 28.
 Schmidt-Gibichenfels 87. 96.
 Schmitz (D. A. S.) 96.
 Schollenberger 83.
 Sieyès 20.
 Singheimer 127.
 Sismondi 43 ff. 48. 144. 150. 172.
 Smend 37.
 Sondervertretungen 51. 149. 169.
 Sozialdemokratische (Wahrheits-)
 Partei 112. 118. 127.
 Sozialisierung 116 f. 122 ff.
 Sozialismus (in England) 90.
 Sozialist. Monatshefte 123.
 Spezialisierung (der Berufsgruppen)
 24. 46 f. 149. 155. 159. 169. 172.
 Stadtler 111. 130
 Stahl 28. 38 f. 46. 54. 85.
 Stein, Frhr. vom 41. 53. 144. 168.
- Stier-Somlo 156. 158.
 Stimmenverteilung (Stimmenver-
 hältnis) 23 f. 32 f. 41. 74 ff. 85.
 124. 134. 142 ff. 153 f. 166 f. 169.
 177.
 Synthese 97. 169.
 Tecklenburg 88. 90.
 Thimme 94.
 Toporoff 110.
 Treitschke, v. 84.
 Trendelenburg 49. 52.
 Tscheldse 104.
- Unabhängige Sozialdemokratische
 Partei 112 f. 118. 146.
 Arnold 87. 95.
- Vasquez de Mella 92.
 Verankerung, f. Eingliederung.
 Verbraucher (Konsumenten) 74. 126.
 132. 177.
 Vertikale Gliederung 132. 169. 174.
 Willey 90.
 Volkswirtschaftsrat (Bismarcks) 65.
 70 ff. 128. 142. 149. 157. 159. 169.
 171. 173.
 — in Frankreich 72.
 Volonté générale 19. 54.
 Vortrupp (Vorkämpfer) des Prole-
 tariats 106. 121. 143.
- Waiz 54.
 Walter (Ferdinand) 49 f. 58.
 Weber (Max) 85. 156 f.
 Weltsch 97 f. 159.
 Wiechel 87.
 Wiederaufbau 113. 123. 130. 133.
 175.
 Windthorst 66. 79. 159. 173.
 Winter 52.
 Wirtschaftsband 131.
 Wirtschaftskongreß 131.
 Wiffell 126.
 Wundt (Max) 131.
- Zentrumspartei 127.
 Ziegler 96.
 Zoepfl 37.
 Zweikammersystem 27. 49. 121 ff. 167.







JF
1061
H4

Herrfahrdt, Heinrich
Das problem der
berufsständischen vertretung

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

UTL AT DOWNSVIEW



D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 13 15 24 03 013 5